



Enap

Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos

Módulo

1

Terceirização



Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Coordenador-Geral de Educação a Distância

Carlos Eduardo dos Santos

Conteudista/s

Equipe responsável:

Anderson Luiz Batista (Coordenador, 2020)

Haruo Silva Takeda (Coordenação Web, 2021)

Juliana Bermudez Souto de Oliveira (Revisão de texto, 2021)

Fabricia Kelly Alves Ramos da Silva (Implementação Articulate, 2021)

Israel Silvino Batista Neto (Direção e produção gráfica, 2021)

Michelli Batista Lopes (Implementação Moodle, 2021)

Yan Almeida Garcia (Implementação Moodle, 2021)

Vanessa Mubarak Albim (Diagramação, 2021)

Curso produzido em Brasília 2021.

Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB / CDT / Laboratório Latitude e Enap.



**Escola Nacional de
Administração Pública**

Enap, 2021

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Educação Continuada

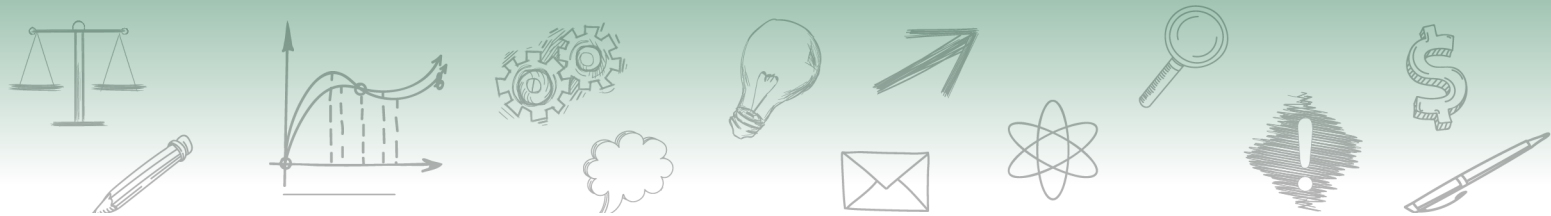
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



Sumário

Unidade 1: O que é terceirização?	5
1.1 Como surgiu a terceirização?	5
1.2 O que pode ser terceirizado no âmbito da Administração Pública?.....	7
Unidade 2: O que observar na hora de decidir terceirizar?	8
2.1 Benefícios, riscos e razões para terceirizar	9
2.2 Os sete pecados da terceirização	10
Referências.....	11





Módulo 1 Terceirização

Unidade 1: O que é terceirização?

Identificar os conceitos relativos à terceirização.

1.1 Como surgiu a terceirização?

A terceirização foi amplamente utilizada na 2ª Guerra Mundial como forma de as indústrias aumentarem sua produção, focando em suas atividades principais. Após o término da guerra, a terceirização evoluiu e consolidou-se como uma técnica administrativa eficiente e eficaz, quando aplicada adequadamente (QUEIROZ, 1992).

Com efeito, a terceirização pode ser entendida como uma forma de organização estrutural que permite uma empresa ou organização transferir a outra as suas atividades-meio, a fim de proporcionar maior disponibilidade de recursos para sua atividade-fim, reduzindo a estrutura operacional, diminuindo os custos, economizando recursos e desburocratizando a Administração.

DESTAQUE

É uma abordagem de gestão que permite delegar a um agente externo a responsabilidade operacional por processos ou serviços até então realizados na empresa (FRANCESCHINI et al., 2004).

Ela surgiu como ferramenta de gestão de empresas privadas, que, ao reordenar os fatores de produção e racionalizar os custos, pretendiam concentrar esforços na sua competência essencial (PRAHALAD, 1995). Acabou sendo apropriada pela Administração Pública como fundamento para a redução da máquina estatal no contexto do abandono do paradigma do Estado do Bem-Estar Social intervencionista ou providencial em prol do modelo de Estado Subsidiário, cuja atuação está centrada no binômio complementariedade e subsidiariedade. Segundo o ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST), José Roberto Freire Pimenta:



[...] no campo da Administração Pública, a terceirização recebeu tratamento legal pioneiro por meio do Decreto-Lei n. 200/67, que, ao pretender promover a reforma administrativa e como forma de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, exortava o administrador público a recorrer, sempre que possível, à execução indireta de tarefas executivas e atividades internas que, pela natureza altamente especializada ou pela necessidade apenas transitória, não justificariam a criação de carreiras públicas, e isso por meio da contratação de entidades da iniciativa privada (art. 10, § 7º).

(PIMENTA, 2011, p. 271).



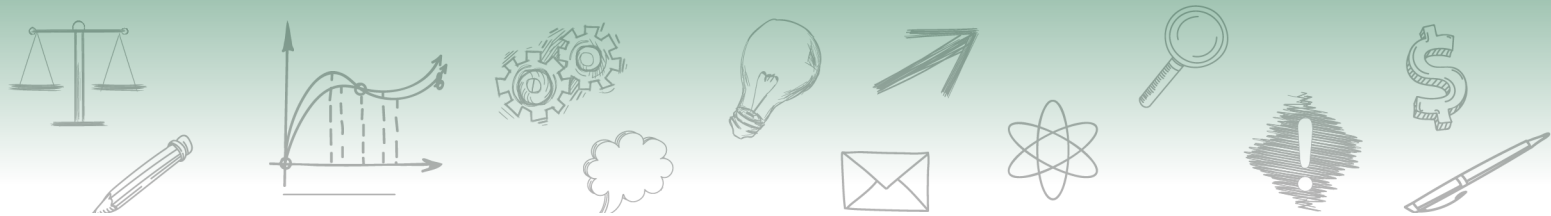
Conforme destaca Silva (2014), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no relatório intitulado *Government at a Glance*, considera que o emprego da terceirização pela Administração Pública pode ocorrer de dois modos distintos, in verbis:



Os governos podem terceirizar a prestação de serviços públicos de duas formas. Primeiro, eles podem comprar bens e serviços do setor não-governamental, a fim de usá-los como insumos em sua própria cadeia de abastecimento (denominado 'consumo intermediário'). Isso ocorre, por exemplo, quando os governos usam empresas privadas para fornecer serviços de apoio ou executar funções de *Back-office*, ou seja, não relacionados à competência essencial, secundária ou de retaguarda. Em segundo lugar, os governos podem decidir pagar uma empresa para fornecer bens ou serviços diretamente ao usuário final (denominadas 'transferências sociais em espécie por intermédio de produtores do mercado'). Isso pode incluir a terceirização das 'principais' funções anteriormente realizadas pelo governo. Tal modalidade de terceirização se verifica, por exemplo, quando o serviço de atendimento domiciliar de saúde passa a ser prestado por instituições empresariais com ou sem fins lucrativos.

(SILVA, 2014, p. 86)





1.2 O que pode ser terceirizado no âmbito da Administração Pública?

Ainda que não seja pertinente ou necessário historicizar a evolução do entendimento da Justiça do Trabalho quanto ao tema, é importante registrar, fazendo uso da doutrina do professor Flávio Amaral Garcia (2009), que a adoção da taxonomia de atividade-fim e atividade-meio teve origem em construção jurisprudencial da Justiça do Trabalho. O referido autor sustenta a ausência de fundamento legal para a utilização dos conceitos de atividade-meio e fim, introduzida pela antiga Súmula TST nº 25.611, posto que essa nomenclatura não foi adotada pela legislação pertinente e nem encontra fundamento em nenhum dos diplomas normativos incidentes, como a Constituição Federal, o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993, e o Código Civil.

SAIBA MAIS

Para mais informações, você pode acessar o artigo “A relatividade da distinção atividade-fim e atividade-meio na terceirização aplicada à Administração Pública” disponibilizado no material complementar.

Para essa corrente de pensamento, o critério a ser utilizado a fim de identificar quais atividades poderiam ser contratadas pela Administração com os particulares deveria gravitar em torno do reconhecimento das tarefas típicas do Estado, envolvendo, por exemplo, os trabalhos de poder de polícia, tributar e punir.

Esse é o fundamento pelo qual o artigo 9º da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, vedou a contratação de atividades estratégicas ou essenciais à prática habitual estatal (BRASIL, 2017).

SAIBA MAIS

Para mais informações, você pode acessar a Instrução Normativa Seges nº 5, de 25 de maio de 2017, disponibilizada no material complementar.

Contudo, ainda que consista em contundente lição doutrinária, é fato que a União internalizou a taxonomia trabalhista em seus procedimentos, tendo celebrado o Termo de Conciliação Judicial com o Ministério Público do Trabalho nos autos de nº 00810200601710007, em que se comprometeu a contratar serviços terceirizados apenas e exclusivamente nas hipóteses autorizadas pelo Decreto nº 2.271, de 7 de junho de 1997 (BRASIL, 1997), no contexto de aplicação do Enunciado TST nº 331.

Ademais, a União editou a Portaria Interministerial MP/CGU nº 494, de 18 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009), que procedimentalizou a execução da mencionada conciliação judicial,



bem como apresentou ao Tribunal de Contas da União uma proposta de substituição gradual, entre os anos de 2006 e 2010, de empregados terceirizados contratados em discordância com o Decreto nº 2.271/1997 por servidores concursados, que foi acolhida no Acórdão nº 1.520/2006 – Plenário (BRASIL, 2006). Presente esse quadro, impõe-se o estudo dos limites estabelecidos à terceirização pelo Decreto nº 2.271, de 1997, em seu artigo 1º (BRASIL, 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.

§ 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.



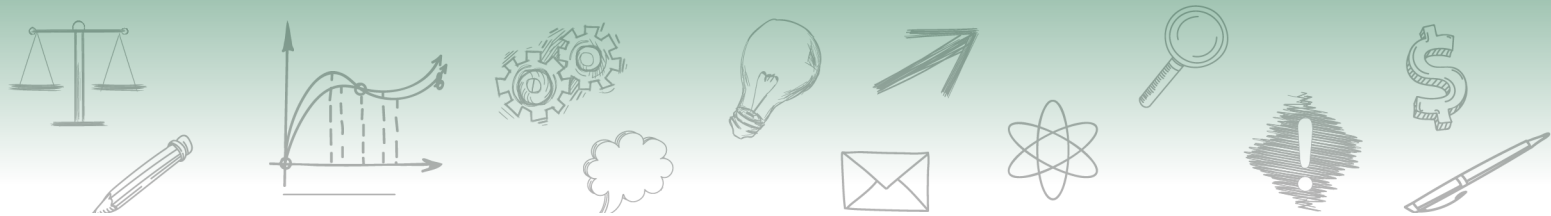
Para além do comando claro e óbvio encartado no parágrafo 1º do artigo 1º do Decreto nº 2.271 (BRASIL, 1997), ao elencar atividades que, preferencialmente, devem ser firmadas por meio de contratos de terceirização de serviços, também podem ser admitidas as atividades constantes do rol dos cargos em extinção ou extintos, em razão do permissivo encartado na parte final do parágrafo 2º do mesmo artigo.

SAIBA MAIS

Para mais informações, você pode acessar a Instrução Normativa Seges nº 5, de 25 de maio de 2017, disponibilizada no material complementar.

Unidade 2: O que observar na hora de decidir terceirizar?

Identificar os principais aspectos a serem observados quanto à decisão de terceirizar.



2.1 Benefícios, riscos e razões para terceirizar

Acesse o vídeo, Benefícios e Riscos referente à terceirização, na plataforma do curso:

Link: https://articulateusercontent.com/rise/courses/xkontD4A7Syf6Z0Pb95xD36iDFYMs13G/transcoded-UY9fWcmDIPKiR4YX-modulo01_video01.mp4

As principais razões para terceirizar são:

- **Organizacionais**
Aumentar a eficiência, ou seja, o foco na atividade principal, e incrementar o valor dos produtos e a satisfação dos usuários.
- **Modernização**
Melhorar o desempenho, adquirir conhecimentos e tecnologias indisponíveis internamente e aprimorar a gestão de riscos.
- **Financeiras**
Concentração de recursos para investimentos em ativos nas áreas essenciais.
- **Custos**
Reduzir custos aproveitando a expertise do fornecedor e transformar custos fixos em custos variáveis.
- **Recursos humanos**
Transformar os funcionários em experts na atividade essencial da organização e aumentar o empenho em atividades não essenciais.

Como fazer corretamente? Terceirizar não é só a transferência de atividade interna da organização. Deve implicar também a cessão dos fatores de produção e a gestão da atividade terceirizada.



2.2 Os sete pecados da terceirização

MOMENTO	PECADO CAPITAL	LIÇÃO APRENDIDA
Planejamento	Terceirizar atividades que não deveriam ser terceirizadas.	Somente atividades acessórias podem ser terceirizadas. A abordagem do essencial e não essencial pode ser implementada tanto no âmbito da empresa como no da atividade.
	Selecionar o fornecedor errado.	Os clientes terceirizados devem procurar fornecedores capazes de prover as soluções mais atuais e confiáveis.
	Redigir um contrato ruim.	O contrato é a principal ferramenta para estabelecer um equilíbrio de poder nos relacionamentos de terceirização. Os bons contratos possuem quatro características: devem ser precisos, completos, equilibrados e flexíveis.
Início do contrato	Subestimar as questões de pessoal.	A perda de empregados-chave e a falta de comprometimento podem ameaçar seriamente a viabilidade dos esforços de terceirização. Contudo, uma boa comunicação e um comportamento ético em relação aos funcionários ajudam a evitar esses problemas.
	Perder o controle da atividade terceirizada.	A fim de manter o controle sobre as atividades terceirizadas, os clientes devem manter um pequeno grupo de profissionais qualificados. Uma administração ativa do fornecedor também é crucial.
	Subestimar os custos ocultos da terceirização.	Os custos ocultos, por exemplo, de procura, contratação e administração, podem ameaçar a viabilidade dos esforços de terceirização. Esses custos provavelmente são mais baixos quando atividades primárias são terceirizadas.
Troca de fornecedor ou retomada do serviço	Deixar de planejar uma estratégia de saída.	O fim do contrato de terceirização deve ser planejado desde o princípio. É crucial estabelecer cláusulas de reversibilidade no contrato.



Prorrogação dos prazos anteriormente concedidos pelo tribunal sobre a questão. Determinações. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, 23 de agosto de 2006. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 167, p. 160-161, 30 ago. 2006. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/08/2006&jornal=1&pagina=160&totalArquivos=172>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 25.611.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Secretaria do Tribunal Pleno. Órgão Especial. **Resolução nº 23, de 17 de dezembro de 1993**. Aprova o Enunciado nº 331 para compor a Súmula de Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho. Brasília, DF: TST, 1993. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/25616/1993_res0023.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 4 jan. 2021.

FRANCESCHINI, F.; GALETTO, M.; VARETTO, M.; PIGNATELLI, A. Um modelo para a terceirização: como uma empresa pode monitorar e administrar seu terceirizado em todas as etapas que requer tomada de decisões. **HSM Management**, São Paulo, n. 42, p. 1-7, jan./fev. 2004. Disponível em: http://ulhoa.net/Textos/Um_modelo_para_a_terceirizacao.pdf. Acesso em: 4 jan. 2021.

GARCIA, F. A. A relatividade da distinção atividade-fim e atividade-meio na terceirização aplicada à Administração Pública. **Revista Eletrônica da Reforma do Estado**, Salvador, n. 19, p. 1-26, set./nov. 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=392>. Acesso em: 4 jan. 2021.

PIMENTA, J. R. F. A responsabilidade da administração pública nas terceirizações, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADC nº 16-DF e a nova redação dos itens IV e V da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo, v. 77, n. 2, p. 271-307, abr./jun. 2011.

PRAHALAD, C. K. **Competindo pelo Futuro**. Amsterdã: Elsevier, 1995.

QUEIROZ, C. A. R. S. **Manual de Terceirização**. São Paulo: STS, 1992.

SILVA, D. M. **Terceirização na Administração Pública como Instrumento Estratégico de Gestão**. Curitiba: Juruá, 2014.

Unidade 2

BARTHÉLEMY, J. Os Sete Pecados Capitais da Terceirização. **RAE Executivo**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 63-79, fev./abr. 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/view/34789/33589>. Acesso em: 5 jan. 2021.