

# TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

algumas notas sobre  
como torná-la lícita,  
oportuna e bem-sucedida



**Sérgio Paulo Vieira Villaça**

Assessor da Diretoria-Geral de Informática do TCE-RJ;

Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV

PALAVRAS-CHAVE:  
Terceirização; Administração  
Pública.

**KEYWORDS:**  
*Outsourcing; Public  
Administration.*

*“Temos o direito de ser iguais  
quando a diferença nos  
inferioriza, temos o direito de ser  
diferentes quando a igualdade  
nos descaracteriza.”*

Boaventura de Souza Santos,  
criticando a monocultura  
do mundo moderno em  
entrevista ao caderno Prosa  
e Verso do jornal *O Globo*, em  
24/07/2010.

RESUMO: Prática relativamente difundida na Administração Pública, a utilização da Terceirização ainda gera dúvidas e questionamentos, que decorrem não só da correta aplicação dos princípios legais que regem seu uso, como também da incerteza que existe na determinação do que terceirizar e como fazê-lo sem descaracterizar a administração pública, preservando o que ela tem de mais importante – o atendimento ao interesse coletivo. Assim, além de observar o que diz a legislação, a adoção da terceirização pressupõe o uso de instrumentos que permitam identificar o que pode e deve ser terceirizado e o estabelecimento de um conjunto mínimo de normas que orientem essa prática.

*ABSTRACT: Outsourcing, which is commonly widespread in the Public Administration, still raises doubts and questions. These doubts and questions arise not only because of the right usage of legal principles that controls their practice, but also because of the uncertainty in specifying what and how outsource, without mischaracterizing the Government, as well as preserving the Public Administration's main purpose, that is, serving the public interest. Therefore, beyond observing what Law says, the use of outsourcing leads to the application of mechanisms that permit recognize what can and what should be outsourced, besides the organization of a group of a few rules that guides outsourcing.*

## INTRODUÇÃO

A administração pública, para cumprir melhor o seu papel de representar a sociedade e atender às necessidades coletivas, busca novas formas de estrutura e de atuação, distantes das formas rígidas e burocráticas do passado.

Neste contexto, entre as iniciativas de que dispõe, ela procura reduzir a sua obrigação de executar atividades não finalísticas, valorizando seu papel de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar e, principalmente, definir e implementar políticas de fomento. Trata-se, na verdade, de terceirização, pela qual a contratação de serviços é utilizada em substituição à manutenção de um grupo de servidores para a realização de atividades básicas, reservando para esses o exercício das funções tipicamente públicas.

É importante estabelecer que este texto aborda a terceirização em um sentido estrito, a contratação de uma empresa para desempenho de uma atividade-meio, já que muitos consideram a locação de mão de obra e a concessão ou permissão de serviços públicos como formas de terceirização. Com esse conceito é que, desde a edição do Decreto Lei nº 200, em 25/02/1967, quando foi admitida a execução indireta de tarefas executivas, a terceirização foi introduzida na administração pública:

Art. 10

[...]

§ 7º - Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, e com o objeto 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.

Este decreto representou um marco no processo de aperfeiçoamento da administração pública, e é por isso conhecido como o “Estatuto da Reforma Administrativa”. O diagnóstico realizado na oportunidade e que serviu de base para a sua confecção apontava, entre outros aspectos: a excessiva concentração de atribuições nos órgãos de cúpula; a falta de racionalização dos trabalhos; serviços ineficientes e morosos, em decorrência da burocracia inútil e custosa; demora na tramitação dos processos e atraso nas decisões governamentais; e a subordinação das atividades-fim às atividades-meio.

Desde então, as atividades consideradas auxiliares devem ser preferencialmente executadas pelo setor privado, que detém condições, nem sempre existentes no serviço público, para investir em recursos materiais e humanos visando à produção de serviços de melhor qualidade.

Introduzida no último quarto do século passado com a denominação de **outsourcing** e voltada para a área de informática, a terceirização ganhou força na área privada a partir da percepção de que cada organização deve concentrar as ações em suas competências centrais. Mais recentemente, junto com a globalização, o seu uso torna-se mais sofisticado, e mesmo funções centrais como engenharia, pesquisa e desenvolvimento, produção e marketing cedem espaço para terceirizações bem-sucedidas.

Há que ressaltar, entretanto, que a gestão pública é algo muito complexo e específico a ponto de tornar notório o fato de que a imitação de experiências bem-sucedidas na iniciativa privada, ou mesmo na administração pública de outros países, não garante o mesmo resultado de sucesso. Retomando a citação de Boaventura Santos que abre este artigo, e adaptando-a ao contexto da administração, o gestor público tem o dever de estar atendo em igualar a administração pública à privada naquilo em que

ela se inferioriza, mas manter a desigualdade naquilo que possa vir a descaracterizá-la.

A terceirização é um desses casos, e a sua aplicação no setor público, mesmo depois de passados alguns anos e experimentada por várias instituições governamentais, ainda suscita dúvidas e temores. Assim, o objetivo deste texto é reunir os aspectos fundamentais da terceirização, que permitam criar um referencial com as indicações que devem ser minimamente observadas para torná-la lícita, oportuna e bem-sucedida.

## PRINCÍPIOS GERAIS

Terceirizar é descentralizar a terceiros os processos auxiliares (atividade-meio) à atividade principal (atividade-fim), o que é reconhecido pelo Enunciado nº 331, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), em dezembro de 1993.

### *Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho*

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não

gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).  
III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993).

Inicialmente, cabe destacar que esta súmula fixa alguns requisitos para a terceirização:

- somente poderá ocorrer nas atividades auxiliares a sua atividade principal (atividades-meio). Exemplos: manutenção, limpeza, segurança, administração etc.;



- a impessoalidade, que não existe naturalmente quando da contratação de empresa (pessoa jurídica), já que é ela que emprega as pessoas para prestarem o serviço junto o tomador; mas não fica clara, entretanto, na contratação de profissionais autônomos (pessoa física), onde, embora eles executem o serviço, não devem estar subordinados a horários de trabalho ou hierarquicamente;

- não existência de subordinação direta, o que acarreta que o tomador de serviços não poderá ficar dando ordens aos empregados da contratada ou ao profissional autônomo.

Considerando os aspectos específicos da administração pública, pode-se estabelecer os seguintes princípios:

- terceirização das atividades auxiliares, acessórias, instrumentais ou complementares das atividades finalísticas dos órgãos ou entidades;
- a prestação do serviço será o objeto destas terceirizações e não a contratação indireta de mão de obra;

- mensuração dos serviços por resultado: a gestão das atividades terceirizadas deverá ser calculada, sempre que possível, em indicadores objetivos e mensuráveis para avaliação.

Um aspecto de destaque nas terceirizações é a sua admissibilidade apenas para as atividades-meio da administração pública. Significa dizer que toda e qualquer terceirização que alcance uma atividade-fim de órgão ou entidade da administração pública é considerada ilícita, critério que serve, aliás, para o setor privado, alcançando, portanto, as empresas que atuam no livre mercado.

Esse critério é aceito como o mais adequado para fixar os limites das terceirizações pela esmagadora maioria dos doutrinadores, seja no campo do Direito Administrativo ou no do Direito do Trabalho, como também pela prática administrativa, onde os gestores, como regra, observam essa diferenciação no momento de fixar o objeto a ser terceirizado. É adotado também na jurisprudência administrativa dos

Tribunais de Contas, em especial do Tribunal de Contas da União, que orienta a Administração Pública Federal no sentido de somente admitir as terceirizações nos estritos limites de suas atividades-meio.

Cabe aqui uma informação relevante. A Constituição Federal de 1988 não tratou do tema, não se identificando em nenhum dos seus dispositivos qualquer limite para as terceirizações envolvendo a natureza da atividade – meio ou fim. Aliás, não há, no texto constitucional, nenhuma menção à expressão terceirização, fazendo apenas referência à prestação de serviços quando trata dos contratos administrativos (art. 37, inciso XXI).

Já no plano normativo infraconstitucional, encontram-se várias referências ao contrato de prestação de serviços, entretanto, sem qualquer limitação de alcance em função da natureza da atividade. Mesmo no já citado § 7º do art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25.02.1967, não há menção à natureza da atividade como fator limitante à contratação de serviços. Também a Lei nº 8.666/93, ao fixar o conceito de serviço, não limitou a execução indireta por terceiros apenas às atividades-meio. Aliás, o referido diploma legal, em nenhum dos seus dispositivos, condicionou as terceirizações ao critério atividade-meio/fim.

Fica claro, portanto, que o critério atividade-meio/fim como limitador das terceirizações não tem sede na Constituição Federal e nem na legislação ordinária que disciplina o tema, sendo a Justiça do Trabalho, por via da Súmula 331, a responsável pela fixação desse critério como norteador das terceirizações.

Também é importante não confundir uma função exclusiva do Estado com os processos que são executados para que esta função seja adequadamente desempenhada. Preservada a competência, algumas atividades-meio que compõem a cadeia produtiva de tal função exclusiva podem ser objeto de contratação externa.

Igualmente relevante é ter sempre presente que a terceirização no setor público não pode ser instrumento de burla a concurso público (plano de cargos do órgão), que o objeto da contratação é o serviço e não as pessoas e que os trabalhadores são empregados da empresa contratada, não podendo ter vínculo com a Administração (sem pessoalidade e subordinação) e nem mesmo ser considerados como colaboradores eventuais do órgão.

## LEGISLAÇÃO VIGENTE

Para o uso de terceirização o gestor deve estar atento aos dispositivos existentes na legislação nacional.

Na Constituição Federal, o artigo 37 trata da contratação de pessoal para a administração pública:

Art. 37

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

A leitura deste dispositivo constitucional, combinada com a da Súmula 331 do TST, indica que a terceirização para ser legal e regular no serviço público, além de o requisito do serviço a ser contratado ter caráter auxiliar, não finalístico, deve adicionalmente inexistir, no quadro funcional do órgão, a categoria funcional sendo terceirizada. Não foi outra a razão pela qual a União, através do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, estabeleceu:

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.

O critério atividade-meio/fim como limitador das terceirizações não tem sede na Constituição Federal e nem na legislação ordinária [...] sendo a Justiça do Trabalho, por via da Súmula 331, a responsável pela fixação desse critério

Em relação à Lei 8.666/93 deve o gestor estar atento, em primeiro lugar, ao conceito de serviço, já que, como visto antes, a terceirização materializa-se com a contratação de serviços e não de pessoas. Este conceito é encontrado no artigo 6º:

Art. 6º - Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.

Quanto aos contratos que envolvem terceirização é preciso também observar o artigo 57 desta lei, que limita a duração de contratos à vigência dos créditos orçamentários, ratificando o princípio da anualidade do orçamento, norma de direito financeiro.

Art. 57 - A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderá ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

III - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

[...]

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Assim, a duração dos contratos não deve ultrapassar a vigência do orçamento, exceto nos casos em que a lei autoriza e indicados nos incisos I a IV, em especial o tratado no inciso II que é relativo à duração de contratos de execução continuada. O entendimento do que seriam os contratos abrangidos por tal dispositivo, apesar de aparentemente simples, não é pacífico e tem gerado alguma polêmica, principalmente por não ter o legislador estabelecido o seu conceito. Para o jurista Leon Fredjda Szklarowsky (1998), tais contratos são aqueles que “não podem ser interrompidos, não podem sofrer solução de continuidade, sob pena de causar prejuízo ou dano”.

Pensa de forma semelhante Jorge Ulisses Jacoby (1996), para quem o

contrato de prestação de serviços a serem executados de forma contínua não foi, acertadamente, conceituado pelo legislador, mas, segundo a majoritária doutrina, são aqueles em que a execução

se protraí no tempo e cuja interrupção trará prejuízos à Administração. Não apenas a continuidade do desenvolvimento, mas a necessidade de que não sejam interrompidos, constituem os requisitos basilares para que se enquadrem como prestação de serviços a serem executados de forma contínua.

Para ele, o significado da expressão admite tanto a noção de permanência como a de continuidade por um período indefinido ou definido e longo.

Parecido é o posicionamento do Tribunal de Contas da União, para quem os serviços de natureza contínua são aqueles auxiliares e necessários à Administração, no desempenho de suas atribuições, que se interrompidos podem comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro.

Acórdão 1240/2005 – Plenário (relatório do Ministro-Relator)

[...] A jurisprudência desta Corte de Contas também se alinha a este entendimento:

'O Exmo. Sr. Ministro-Relator Marcos Vilaça, em seu relatório para a Decisão nº 466/1999 - Plenário, traz o entendimento do jurista Carlos Pinto Coelho Motta sobre o assunto: serviços contínuos são aqueles que não podem ser interrompidos; fazem-se sucessivamente, sem solução de continuidade, até seu exaurimento ou conclusão do objetivo. A exemplo, teríamos: limpeza, conservação, manutenção, vigilância, segurança, transporte de valores, carga ou passageiros. (Eficácia nas Licitações e Contratos, 7.ed., 1998). O Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar utilizou-se da mesma doutrina em seu relatório para o Acórdão 128/1999 - Plenário. No

relatório para a Decisão nº 1098/2001 - Plenário, o Ministro Adylson Motta afirma que: De natureza continuada são os serviços que não podem ser interrompidos, por imprescindíveis ao funcionamento da entidade pública que deles se vale. Enquadram-se nessa categoria os serviços de limpeza e de vigilância, o fornecimento de água e de energia elétrica, a manutenção de elevadores. [Acórdão 1382/2003 - 1ª Câmara. Ministro Relator: Augusto Sherman Cavalcanti.] [...]

O governo federal estabeleceu, pelo Decreto nº 2.271/1997, as regras para a contratação de serviços pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, decreto que foi mais tarde regulamentado pela Instrução Normativa 02, de 30/04/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A Instrução Normativa adota, conforme seu Anexo I, as seguintes definições:

SERVIÇOS CONTINUADOS são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente; SERVIÇOS NÃO CONTINUADOS são aqueles que têm como escopo a obtenção de produtos específicos em um período pré-determinado.

Aceitas tais interpretações, pode-se fixar que os principais requisitos para caracterizar serviço contínuo são: sua necessidade se prolonga por um período indefinido ou definido e longo; é essencial ao atingimento de um objetivo de caráter indivisível, que não pode ser interrompido, sob pena de causar prejuízo.





A divergência de opiniões está na necessidade de ser um serviço essencial, ou seja, cuja paralisação traz prejuízo para a Administração. Os que não aceitam esta condição argumentam que a lei não limitou as hipóteses de contratos executados de forma contínua, sendo enquadráveis neste dispositivo todos aqueles serviços que são executados de forma contínua, não importando se o serviço é essencial ou que sua interrupção provoque dano à Administração. Basta que seja executado de forma contínua, isto é, a necessidade da Administração não se esgota com a prática de ato instantâneo correspondendo, portanto, a uma necessidade permanente da Administração, algo de que ela precisa dispor sempre, ainda que não todos os dias (exemplos: manutenção de bens móveis e telefonia). Para quem adota essa interpretação, os serviços contínuos não se confundem com os serviços de execução instantânea, ou seja, aqueles que, uma vez realizados, satisfazem, integralmente, a necessidade da Administração (ex.: serviço de assessoria em obra de engenharia).

Outra questão em que há divergências é poder o contrato de prestação de serviço executado de forma contínua ter sua duração fixada por prazo superior ao respectivo exercício financeiro. Ou seja, pode o contrato ser firmado com duração certa e determinada de até 60 meses?

Apesar de opiniões admitindo que o prazo do contrato pode ser superior ao término do

exercício financeiro, a maioria entende ser esta prática incompatível com a Constituição Federal, pois esta veda a assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários (art. 167, inciso II) e não excepcionou o caso de serviço contínuo.

Art. 167. São vedados:

- I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Assim, o prazo do contrato poderá ser prorrogado até o limite do art. 57 da Lei 8.666/93, cabendo ressaltar que a possibilidade de prorrogação deverá ser prevista no edital. Se não prevista, não poderá haver a prorrogação, pois afetaria o princípio da isonomia, da proposta mais vantajosa para a Administração e da vinculação ao instrumento convocatório.

Outro aspecto a ser considerado é que a modalidade de licitação deverá ser determinada levando-se em conta a duração estimada do contrato (art. 23 da Lei 8.666/93), ou seja, o prazo de duração total do contrato levando em consideração as possíveis prorrogações – o valor estimado do contrato será aquele correspondente ao período em que o contrato poderá ter vigência.

Por último, em casos excepcionais, e por razões de

oportunidade e conveniência administrativa, devidamente justificadas, pode a Administração prorrogar o contrato além de 60 meses, por até 12 meses, conforme autoriza o § 4º do art. 57.

Resumidamente, os principais aspectos a serem observados, de forma a tornar a terceirização lícita, são:

- não ser instrumento de burla a concurso público, não sendo permitida para a execução das atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade;
- não incluir atividades da missão institucional do órgão e as de poder de polícia ou manifestação da vontade do Estado, por atos administrativos, tais como: aplicação de multas e sanções administrativas; a concessão de autorizações, licenças, certidões ou declarações; atos de inscrição, registro e certificação; e atos de decisão ou homologação em processos administrativos;
- a terceirização não é a contratação para o fornecimento de pessoas mas de um serviço, que pode incluir o fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos;
- os trabalhadores são empregados da empresa contratada e não podem ter vínculo com a Administração, mantendo com ela uma relação pessoal e sem subordinação direta;
- a Administração não pode direcionar a contratação de pessoas pela empresa contratada, bem como é vedado o desvio de função desses trabalhadores;
- o pagamento por serviços prestados, isto é, pelos resultados e não por pessoas, evitando-se pagar pelos meios empregados – postos de serviço ou horas trabalhadas;
- a terceirização deve atender ao que dispõe a Lei nº 8.666/93 em relação às licitações e contratos da administração pública.

O não respeito a esses princípios torna a terceirização ilícita e o gestor público, além de estar sujeito às sanções que decorrem do descumprimento da legislação, poderá criar algumas situações indesejáveis para a Administração, como:

- não observância do princípio do mérito, já que os terceirizados não passam por provas para serem contratados;
- distorções salariais entre os servidores e os terceirizados alocados para o exercício das mesmas atividades;
- prática do nepotismo e do clientelismo, a partir da indicação política dos terceirizados;
- falta de comprometimento com o resultado e de cuidado com a segurança da informação;
- pagamento de indenizações na Justiça do Trabalho; e
- perda da memória histórica com a saída do terceirizado.

Ainda a respeito da terceirização ilícita, vale a pena destacar que quando colocada ao lado do princípio da Continuidade do Serviço Público, em decorrência do qual o serviço público não pode parar, e que de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1998) “tem aplicação especialmente com relação aos contratos administrativos e ao exercício da função pública”, e independente da apuração de responsabilidades, esse último deve prevalecer, impedindo a rescisão dos contratos de locação de mão de obra, irregulares, enquanto não houver a substituição dos terceirizados por concursados, de modo a não prejudicar o funcionamento das atividades do contratante.

Cabe citar, como exemplo da aplicação desse princípio, o caso da União que utilizava terceirização para contratar mão de obra, o que é ilegal. A esse respeito, o Ministério Público do Trabalho (MPT) buscou em 2006 firmar um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Executivo Federal. Em agosto do mesmo ano, o Governo enviou ao Tribunal de Contas da União uma proposta detalhada de substituição dos terceirizados irregulares, que previa a substituição de 33.125 pessoas até 2010 – em média 6.000 novos servidores concursados a cada ano. Ao resumir o seu voto, na apreciação pelo Plenário do Acórdão nº 1520, de 2006, o ministro-reitor do TCU Marcos Vinicius Vilaça afirmou que:

[...] A terceirização, quando fora dos casos regulamentados, todos referentes apenas a atividades de apoio, frustra a regra constitucional do concurso público e, frequentemente, estando vinculada a empresas fornecedoras de mão de obra, representa uma meia privatização.

## OPORTUNIDADES DE TERCEIRIZAÇÃO – COMO IDENTIFICAR

Terceirizar é delegar a um agente externo a execução de um processo ou parte dele, tendo em vista a obtenção de resultados que não poderiam ser alcançados se os processos fossem executados internamente. Assim, as oportunidades de terceirização no setor público podem ser identificadas respondendo-se à indagação: quais são os ganhos auferidos com a delegação? A pergunta é clara, mas a resposta exige a avaliação conjunta de dois fatores: a oportunidade da contratação e os resultados que podem ser obtidos.

### **A OPORTUNIDADE DA CONTRATAÇÃO**

O fator “oportunidade” é determinado a partir de duas características – a possibilidade da terceirização e a disponibilidade de recursos.

A primeira é inerente ao serviço cuja possibilidade de terceirização está sendo analisada, sendo possível observar a existência, na administração pública, de atividades exclusivas, aquelas que envolvem o poder de Estado para regular não apenas os membros da organização, mas toda a sociedade – atividades que garantem o cumprimento das leis e o financiamento e execução das políticas públicas. Tais atividades são privativas e, em princípio, indelegáveis.

Percebe-se, adicionalmente, que existe um grande risco na delegação a agentes externos de

atividades realizadas pelo núcleo estratégico do governo, como a definição de leis e formulação das políticas públicas, recomendando-se que elas sejam tratadas como privativas.

Restam as atividades que não são exclusivas ou estratégicas. Sem uma maior reflexão, seria admitida a sua terceirização.

Percebe-se que a simples análise da natureza da atividade não é suficiente para fixar quais processos podem ser terceirizados, havendo que aprofundá-la.

Gottfredson e outros (2005) publicaram um artigo na *Harvard Business Review* com o sugestivo título “*Strategic Sourcing – From Periphery to the Core*”, no qual afirmam que a decisão sobre competências que devem ser terceirizadas precisa levar em conta dois fatores: o primeiro é o grau de singularidade, ou seja, serem usuais o suficiente para que fornecedores externos possam realizá-las com vantagem, e o segundo é seu “valor proprietário”, onde uma competência tem alto “valor proprietário” se a sua execução gera um valor maior que seus competidores ou são significativos os danos se os rivais puderem limitar a realização de tais competências.

Uma adaptação desse critério para a área pública está mostrada na figura 1, onde o valor proprietário passa a ser função da exclusividade e da natureza estratégica da competência, o que leva a três categorias: exclusiva, não exclusiva e estratégica, e não exclusiva e não estratégica. Já a singularidade do processo foi dividida em três níveis: alta, média e baixa. Vale lembrar que para os processos com alta singularidade, os exclusivos da administração pública ou aqueles que, embora não específicos, não são habitualmente encontrados no setor privado, deve a administração, em função da sua importância, cuidar de adquirir capacidade de executá-los autonomamente.

Da figura, é possível determinar que existem processos em que não há possibilidade de terceirização, outros em que a terceirização é recomendada – média prioridade –, e os que a

terceirização deve ser tratada como uma alternativa importante – alta prioridade.

A segunda característica, disponibilidade de recursos, resulta da avaliação dos recursos que a organização detém para a realização de tais funções, em que são consideradas as seguintes disponibilidades: de servidores, de competências – domínio dos conhecimentos e das habilidades requeridas – e dos demais recursos exigidos, como equipamentos e instalações.

O critério a ser adotado para a destinação desses recursos deve ser o de priorizar as funções exclusivas e estratégicas, cuidando-se de, na hipótese de insuficiência de recursos para atendê-las, procurar aumentar a capacidade

da organização para a sua realização e não a contratação de agentes externos.

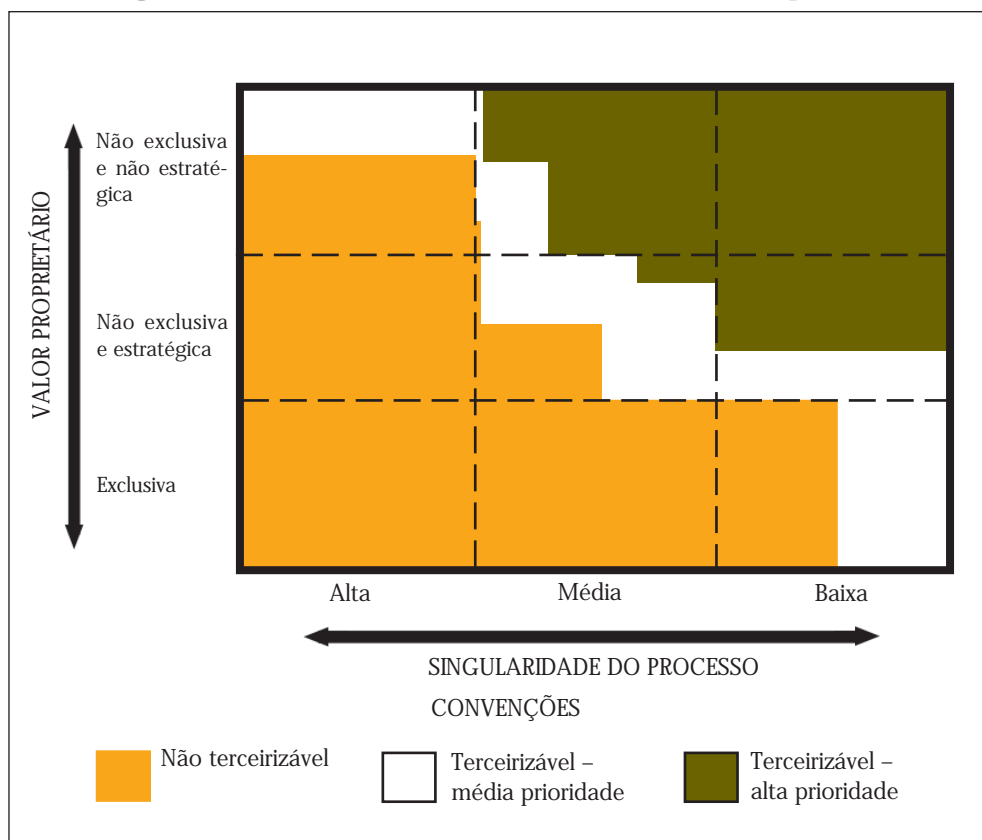
Para as demais funções, não exclusivas ou estratégicas, existem as alternativas interna e externa, e pode-se estabelecer como princípio que um processo crítico para a realização de funções institucionais, e para o qual a organização não disponha de recursos, é um forte candidato à terceirização.

Assim, a oportunidade será resultante da avaliação conjunta dessas duas características.

### RESULTADOS ESPERADOS

O fator “resultados esperados” é, na verdade, a avaliação custo-benefício, ou seja, o confronto

Figura 1 - Possibilidades de terceirização no setor público



Fonte: Adaptado de Gottfredson e outros (2005), em “*Strategic Sourcing - From Periphery to the Core*”, *Harvard Business Review*, on-line, February 2005.

dos resultados que se espera alcançar com o custo de todos os recursos que deverão ser empregados.

Do lado dos custos é importante destacar a necessidade de que sejam considerados os de toda a cadeia produtiva relacionada à sua execução e não só os diretos, havendo que incluir, quando for o caso, os gastos com armazenagem, transportes, instalações, amortização de investimentos e administração, entre outros.

Adicionalmente deve também ser considerado o custo de oportunidade, isto é, deixar de empregar recursos em atividades críticas, nas quais seus conhecimentos e habilidades são essenciais e que poderiam gerar maiores resultados para a organização, aplicando-os em atividades repetitivas e de baixa complexidade, e com menores resultados.

Outro aspecto que pesa na escolha das atividades que devem ser terceirizadas é a existência de diferenciais de qualidade ou de prazos para a execução dos serviços. A contratação de empresas especializadas no fornecimento de um serviço específico pode, em decorrência da sua produção em maior escala ou eficiência, ou pelo domínio de métodos ou técnicas, ou mesmo da maior experiência na gestão deste, propiciar ganhos significativos não só no prazo de execução, como também de qualidade.

Em resumo, a opção pela contratação externa de fornecedores de serviços não decorre de uma análise simples e linear, mas do balanceamento dos fatores “oportunidade” e “resultados esperados”, o que permite a identificação dos aspectos positivos e negativos para cada alternativa.

## CUIDADOS PARA A CONTRATAÇÃO

Analisada a oportunidade e, observando seu enquadramento dentro dos limites da lei, devem

ser estabelecidas formalmente regras específicas para os processos de terceirização, sendo que as mais relevantes são tratadas a seguir.

### *DAS ATIVIDADES*

Inicialmente há que se definir formalmente o critério para identificar quais atividades são passíveis de terceirização. A União, através do Decreto 2.271/97, estabeleceu que podem ser objeto de execução indireta as atividades acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, tendo indicado, inclusive, aquelas que preferencialmente devem ser terceirizadas – conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.

Cuidou também esse decreto de ressaltar aquelas em que não será admitida a execução indireta, especificamente as 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.

A Instrução Normativa SLTI nº 02, de 30 de abril de 2008, que regulamenta o Decreto nº 2.271/97, amplia esse rol de vedações ao incluir as que proíbem a execução indireta de atividades que: (a) constituam a missão institucional do órgão ou entidade, e (b) impliquem na limitação do exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, exercício do poder de polícia, ou manifestação da vontade do Estado pela emanção de atos administrativos. Especificamente em relação ao item b, a instrução normativa cita a aplicação de multas ou outras sanções administrativas, a concessão de autorizações, licenças, certidões ou declarações, a realização de atos de inscrição, registro ou certificação e de atos de decisão ou homologação em processos administrativos.

Nesse ponto cabe comentar que não há vedação à terceirização de cargos que realizam funções de apoio administrativo. O Código Brasileiro de Ocupações define tais cargos como “agentes, assistentes e auxiliares administrativos” como os que

executam serviços de apoio nas áreas de recursos humanos, administração, finanças e logística; atendem fornecedores e clientes, fornecendo e recebendo informações sobre produtos e serviços; tratam de documentos variados, cumprindo todo o procedimento necessário referente aos mesmos.

Esta definição cria, em função dos princípios básicos e da base legal que rege a terceirização, a necessidade de tomar alguns cuidados relativamente à terceirização de atividades de apoio administrativo, e que são:

- evitar a caracterização da personalidade e subordinação;
- exigir a substituição em caso de faltas ou férias;
- tornar claro que o trabalhador deve atender a um setor, área ou departamento, e não deve estar subordinado a uma única pessoa;
- prever, sempre que possível, um rodízio entre os trabalhadores de cada uma das áreas atendidas; e
- não exercer o poder disciplinar diretamente sobre o trabalhador.

A Instrução Normativa 02/2008 tornou explícitos esses cuidados ao determinar em seu art. 8º (incluído pela IN 03/2009):

Art. 8º Poderá ser admitida a alocação da função de apoio administrativo, desde que todas as tarefas a serem executadas estejam previamente descritas no contrato de prestação de serviços para a função específica, admitindo-se pela administração, em relação à pessoa

encarregada da função, a notificação direta para a execução das tarefas previamente definidas.

Ainda em relação às atividades que podem ser terceirizadas, há que se estabelecer regras distintas para a contratação de serviços continuados, aqueles cuja interrupção possa comprometer a normalidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e de forma contínua, dos não continuados, aqueles que têm como escopo a obtenção de produtos específicos em um período pré-determinado.

Essa distinção é importante, pois, em geral, os de natureza continuada são de uso intensivo de mão de obra, devendo estar bem claras as regras que preservem a segurança jurídico-trabalhista do acordo; quanto aos não continuados, normalmente vinculados à obtenção de um produto, os cuidados devem ser no sentido de garantir ao contratante o direito de propriedade intelectual dos produtos desenvolvidos e os direitos autorais da solução. No caso dos não continuados e que sejam de natureza intelectual ou estratégicos, o cuidado adicional será estabelecer a obrigação da contratada de, na transição contratual, promover a transferência da tecnologia e das técnicas empregadas, sem perda de informações, podendo ser exigida, inclusive, a capacitação dos técnicos da contratante ou de outra empresa que venha a assumir a execução dos serviços.

### ***DOS PARTICIPANTES***

As condições para a participação em processos licitatórios estão registradas no art. 22 da Lei 8.666/93, e vinculadas às diversas modalidades de licitação admitidas pela legislação.

Atenção especial, entretanto, deve ser dada à participação de cooperativas nas licitações, havendo a necessidade de estabelecer regras

específicas que preservem os princípios da terceirização, antes destacados neste texto. De pronto, deve ser vedada a participação de cooperativa cujo estatuto e objetivos sociais não prevejam ou não estejam de acordo com o objeto contratado. Adicionalmente, há que permitir a contratação de sociedades cooperativas somente quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar a possibilidade de ser executado com autonomia pelos cooperados, de modo a não demandar relação de subordinação direta entre a cooperativa e os cooperados e admitir sistema de gestão compartilhada ou em rodízio, onde as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços, e a de preposto, conforme determina o art. 68 da Lei nº 8.666/93, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada, em que todos venham a assumir tal atribuição.

Outro cuidado, agora na fase contratual, é que exista uma cláusula que estabeleça a obrigatoriedade de o serviço contratado ser executado pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação.

Limitações semelhantes devem também ser estabelecidas para as instituições sem fins lucrativos cujo estatuto e objetivos sociais estejam em desacordo com o objeto contratado, sendo que, havendo a contratação, deve ser obrigatoriamente exigido que o serviço seja executado pelos profissionais pertencentes à instituição contratada, também vedada qualquer intermediação ou subcontratação.

O TCU, a este respeito, se manifestou:

GRUPO II - CLASSE VII - Plenário  
TC - 016.860/2002-0, TC -  
008.013/2003-0 (apensado) e TC  
008.058/2003-1 (apensado)  
[...]

9.3. determinar à [...] que:

9.3.1. nos futuros editais de licitação,  
defina a forma como os serviços serão  
prestados, nos seguintes moldes:

9.3.1.1. se, pela natureza da atividade ou pelo modo como é usualmente executada no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem assim de pessoalidade e habitualidade, deve ser vedada a participação de sociedades cooperativas, pois, por definição, não existe vínculo de emprego entre essas entidades e seus associados.

Ainda a respeito de cooperativas, no § 3º do artigo 19 da IN 02/2008 encontram-se as exigências relativas à fase de habilitação, onde se destacam:

- apresentação da relação dos cooperados que atendem aos requisitos técnicos exigidos para a contratação e que executarão o contrato, acompanhada da prova de regularidade de inscrição e de recolhimento das suas contribuições do Contribuinte Individual para com a Previdência Social – DRS-CI, fornecida pelo INSS, e da comprovação de integração das respectivas quotas-parte;
- comprovação do capital social proporcional ao número de cooperados necessários à prestação do serviço;
- registro na Organização das Cooperativas Brasileiras ou na entidade estadual, se houver, previsto no art. 107 da Lei 5.764/1971, que institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, entre outras providências;
- apresentação de documentos que comprovem a regularidade jurídica da cooperativa: ata de fundação e estatuto social com a ata da assembleia que o aprovou; regimento dos fundos instituídos pelos cooperados, com a ata da assembleia que os aprovou; editais de convocação das três últimas assembleias gerais extraordinárias; três registros de presença dos cooperados que executarão o contrato em assembleias gerais ou nas reuniões seccionais; e ata da sessão em que os cooperados autorizaram a cooperativa a contratar o objeto da licitação; e
- última auditoria contábil-financeira da coo-

perativa, com parecer emitido por um serviço independente de auditoria credenciado pela Organização das Cooperativas Brasileiras (art. 112 da Lei nº 5.764/1971), ou declaração de que tal auditoria não foi exigida pelo órgão fiscalizador. Um último comentário se faz necessário em relação às regras específicas para a participação de cooperativas, considerando que recorrentemente aparece a alegação de que nas licitações elas estariam concorrendo em situação privilegiada comparando-se à dos demais concorrentes, especialmente em função de incentivos fiscais não extensivos aos demais licitantes, o que contrariaria o princípio da isonomia expresso na Lei de Licitações e Contratos Públicos.

Reiteradamente, a manifestação dos estudiosos do tema tem sido de que não é possível suprimir, no âmbito das licitações públicas, o tratamento conferido às cooperativas pelo ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, a proteção dada ao cooperativismo pela Constituição (art. 174, §2º) é extensível a todos os campos em que a ele tenha sido autorizado um tratamento privilegiado. Assim, a instrução normativa, ao estabelecer regras para a participação de cooperativas, não mexeu em nenhum desses privilégios, e sim procurou evitar distorções ou abusos, em especial a criação e atuação de algumas cooperativas apenas para usufruto de tais privilégios.

### **OUTRAS RECOMENDAÇÕES**

Na fase interna da licitação, constituída de todos os atos necessários para bem caracterizá-la, algumas recomendações são importantes:

- requisição acompanhada da elaboração de um Plano de Trabalho do qual conste a justificativa da necessidade dos serviços, a quantidade demandada e os resultados a serem alcançados, sendo o instrumento básico para orientar a elaboração do Projeto Básico;
- serviços distintos devem ser licitados e contratados separadamente, ainda que o prestador

seja vencedor de mais de um item ou certame, o que não impede a adoção de medidas de economia processual, tais como a assinatura e publicação conjunta, em um mesmo documento, de contratos distintos;

- não contratar o mesmo prestador para realizar serviços de execução e fiscalização relativos ao mesmo objeto, assegurando a necessária segregação das funções;

- o Projeto Básico, também conhecido como Termo de Referência, pré-requisito para a licitação de obras e serviços (Lei 8.666/93, art. 7º, § 2º, I), deve conter, segundo a IN 02/2008, por exemplo:

- a justificativa e o objetivo da contratação - o que se pretende alcançar;
- o objeto, com a indicação dos produtos e dos resultados esperados;
- os serviços com, no mínimo, a indicação de: (a) frequência e periodicidade; (b) ordem de execução, quando couber; (c) quando for o caso, os procedimentos e as metodologias e tecnologias a serem empregadas; e (d) dos deveres e disciplina exigidos;
- a justificativa da relação entre a quantidade de serviço demandada e a ser contratada, com a descrição dos critérios de medição e da unidade de medida, aqui descritas as métricas, metas e formas de mensuração adotadas, sempre que possível, na forma de Acordo de Níveis de Serviços, descrito mais adiante neste texto;
- a metodologia de avaliação da qualidade e aceite dos serviços;
- o quantitativo e o custo estimado da contratação, com a indicação dos valores máximos global e mensal, determinados a partir de uma planilha de custos e formação de preços, tratada mais adiante neste texto;
- outras informações que possam ajudar na identificação do quantitativo de pessoal e insumos necessários à execução contratual, tais como: (a) quantitativo de usuários; (b) horário de funcionamento do órgão e horário da prestação dos serviços; (c) restrições de área, iden-



tificando questões de segurança institucional, privacidade, segurança, medicina do trabalho, entre outras; (d) disposições normativas internas; e (e) instalações, especificando o mobiliário e equipamentos disponíveis;

– a produtividade de referência, quando cabível, ou seja, aquela considerada aceitável para a execução do serviço.

### *Acordo de Níveis de Serviço*

Um instrumento de grande utilidade para a aferição de resultados previamente definidos em contratos de terceirização é o Acordo de Níveis de Serviços (ANS). O ANS (originalmente **service level agreement** – SLA), utilizado na área empresarial em operações de **outsourcing**, é parte de um contrato entre um fornecedor de serviços e um cliente, no qual se especifica quais serviços o fornecedor vai prestar e a forma de medir os níveis desses serviços.

Os níveis de serviço serão usados para mensurar e monitorar o desempenho do fornecedor, o que torna possível até mesmo o estabelecimento de multa ao prestador de serviço caso o desempenho acertado pelo ANS não seja atingido. Previsto como um integrante do Projeto Básico, incorporado como um anexo ao edital, e fazendo parte do contrato, o ANS introduz na administração pública uma prática que contribui para romper práticas tradicionalmente enraizadas na contratação de serviços, especialmente a eliminação da remuneração da contratada com base em quantidade de horas trabalhadas ou por postos de trabalho, que passa a ser baseada nos resultados. Adicionalmente, o ANS é um instrumento ágil e objetivo de avaliação da qualidade da execução contratual.

O conceito de ANS para a IN 02/2008 é

um ajuste escrito, anexo ao contrato, entre o provedor de serviços e o órgão contratante, que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente

observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e as respectivas adequações de pagamento.

Assim, fazem parte do ANS, ver anexo I, a descrição dos procedimentos de fiscalização e de gestão da qualidade do serviço, para o que serão especificados os indicadores e instrumentos de medição, com as respectivas adequações de pagamento pelo não atendimento das metas estabelecidas, além da indicação dos registros, controles e informações que deverão ser prestados pela contratada. Para isso devem ser observadas algumas diretrizes, sendo as mais importantes:

- construção de indicadores e metas de forma sistemática, refletindo fatores que estão sob controle do prestador do serviço e determinados a partir de uma definição clara dos serviços e dos resultados esperados, e aqueles fora do controle do prestador e que possam interferir no atendimento dessas metas, tratando de forma diferenciada as atividades críticas e as secundárias;

- estabelecimento de regras que vinculem os pagamentos ao contratado, proporcionalmente, ao atendimento das metas estabelecidas e de uma faixa de tolerância, determinada a partir da relevância da atividade, abaixo da qual o fornecedor se sujeitará às sanções, sendo admitida nenhuma margem de tolerância para as atividades consideradas críticas.

Destaca-se que a verificação da adequação da prestação do serviço, realizada com base no ANS, só será admitida quando este documento estiver previamente definido no ato convocatório e pactuado pelas partes.

### *Planilha de Custos e Critério de Aceitabilidade de Preços*

Outro aspecto que também contribui para garantir melhor resultado numa contratação de terceirização é a adoção de uma Planilha de

Custos e Formação de Preços, a ser preenchida pelos proponentes. Trata-se, na verdade, de uma exigência de natureza informal, sendo um documento importante para subsidiar a Administração, seja fornecendo informações sobre a composição do preço a ser contratado, o que facilita a identificação dos preços inexequíveis, seja auxiliando o processo de repactuação do contrato, permitindo a discussão dos itens e facilitando a glosa dos serviços não executados. Não existe um modelo fechado de Planilha de Custos e Formação de Preços, devendo ser adaptada às necessidades do órgão contratante e às especificidades do serviço, podendo ser corrigida até o momento da contratação, desde que não altere o preço para cima. O seu conteúdo deve prever, no mínimo:

- Mão de obra:
  - salário normativo da categoria: definido por acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho;
  - adicionais: noturno, periculosidade, insalubridade, entre outros;
  - reserva técnica: custo referente à substituição de mão de obra, em caso de faltas ou atrasos do efetivo disponibilizado para a execução dos serviços (existe recomendação do TCU de que se evite incluir este item nas planilhas de estimativa de custo constantes dos processos de contratação de serviços terceirizados - Acórdão TCU - 2ª Câmara nº 1.851/2008);
  - encargos sociais previstos na legislação previdenciária e trabalhista (FGTS, INSS, férias, 13º salário, licença-paternidade, aviso prévio indenizado, entre outros);
  - insumos de mão de obra: vale-transporte, vale-refeição, uniformes, assistência médica,

auxílio-funeral, seguro de vida, treinamento ou reciclagem de pessoal e outros contemplados através de acordo, convenção ou dissídio coletivo.

- Demais componentes:
  - despesas administrativas/operacionais: gastos devidos à estrutura administrativa e à organização da empresa;
  - lucro: taxa incidente sobre o total geral dos custos e despesas, excluídas as despesas fiscais;
  - tributos: federais<sup>1</sup> e municipais.

Vale reforçar que não é a planilha que está sob julgamento, mas sim o preço final e, portanto, no julgamento das propostas ela só pode ser utilizada para desclassificar os licitantes quando ficar evidenciado que o preço ofertado é inexequível.

Preços inexequíveis são aqueles que, comprovadamente, forem insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação em pauta, lembrando que nesta avaliação deve ser considerada a compatibilidade dos custos dos insumos com os do mercado e dos coeficientes de produtividade com o objeto do contrato. Não esquecer que tais condições devem estar necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação (Lei 8.666/93, art. 48, II). Atenção deve ser dada ao fato de que mesmo havendo inexequibilidade dos valores referentes a itens isolados da planilha de custos, desde que não contrariem instrumentos legais, isso não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta e que havendo indícios de inexequibilidade da proposta de preços poderá ser efetuada diligência, prevista no § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/93.

<sup>1</sup> Entre os tributos federais, o TCU (Acórdão nº 1.753/2008) destaca o cuidado a ser dado ao IRPJ e à CSLL, não havendo como obstar a sua inclusão na composição dos custos no item tributos. Pelo acórdão, o único óbice existente é a sua inclusão na taxa que o licitante utiliza para, na formação do preço de venda, determinar a remuneração dos custos indiretos. Conhecida como taxa de Benefício e Despesas Indiretas – BDI.

## CONCLUSÕES

A utilização de serviços terceirizados, no âmbito da administração pública, sofreu grande expansão nos últimos anos, em um processo em que a Administração procura desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo à execução indireta, mediante contrato. O objetivo, além de evitar o aumento demasiado da máquina administrativa, é permitir a concentração da capacidade produtiva do Estado na realização de suas competências fundamentais. Objetiva também a economicidade, a aplicação racional dos recursos, de forma que os resultados alcançados sejam coincidentes com o interesse público, a própria razão de ser do Estado.

Apesar dos avanços recentes, a terceirização de serviços na administração pública ainda é um tema desafiador, instigante e complexo.

Assim, a administração pública, antes de contratar, deve tomar uma série de cuidados no sentido de garantir a realização de um procedimento lícito e oportuno, e mais que isso, que seja bem-sucedido, isto é, atinja os objetivos propostos.

O primeiro cuidado é a verificação de que a pretensão está em consonância com as disposições constitucionais e legais, em especial em relação à terceirização de atividades que cabem ao Estado ou a sua utilização com finalidade de intermediação de mão de obra, o que é vedado.

Há que também cuidar na identificação, entre as atividades em que cabe a terceirização, de quais são oportunas, aqui considerados aspectos como a sua importância e singularidade, a disponibilidade de recursos e a economicidade. Por fim, há que observar a forma de realizar a terceirização, cercando-se a administração pública dos meios que permitam avaliar os resultados obtidos e até introduzir um novo paradigma na Administração, o de remunerar os contratos em função dos seus resultados.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa n° 02, de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <[www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02\\_30042008.htm](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa n° 03, de 15 de outubro de 2009**. Altera a Instrução Normativa n° 02, de 30 de abril de 2008. Disponível em: <[www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=273](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=273)>. Acesso em: 13 mar. 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Temas polêmicos sobre licitações e contratos**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. A duração dos contratos de prestação de serviços serem executados de forma contínua. **Boletim de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo, v. 9, n. 2, p. 75-78, fev. 1996.

GOTTFREDSON, Mark; PURYEAR, Rudy; PHILLIPS, Stephen. Strategic sourcing: from periphery to the core. **Harvard Business Review**, Boston, v. 83, n. 2, p.132-139, Feb, 2005.

SZKLAROWSKY, Leon Fredjda. Contratos Contínuos. **Correio Braziliense**, Brasília, 29 jun. 1998. Direito & Justiça, p. 25-30.

**ANEXO I: EXEMPLO DE ACORDO DE NÍVEIS DE SERVIÇOS**  
**Objeto: prestação de serviços de manutenção com aplicação de peças**  
**para os equipamentos de informática**

Indicador: Prazo de atendimento de demandas (OS).	
Item	Descrição
Finalidade	Garantir um atendimento célere às demandas do órgão.
Meta a cumprir	Tabela abaixo.
Instrumento de medição	Registro do tempo na Ordem de Serviço (OS).
Forma de acompanhamento	Pelo sistema.
Periodicidade	Mensal
Mecanismo de cálculo	OS valorada individualmente: $X = n^{\circ} \text{ horas p/solução}/Ts^*$ .
Início de vigência	Data da assinatura do contrato.
Faixas de ajuste no pagamento	X até 1 – 100% do valor da OS. De 1 a 1,5 – 90% do valor da OS. De 1,5 a 2 – 80% do valor da OS.
Sanções	20% das OS acima de 2 – multa de XX. 30% das OS acima de 2 – multa de XX + rescisão contratual.
Observações	* Ver abaixo tabela com as referências de tempo de atendimento.

Tabela com as referências de tempo do atendimento  
para apuração das OS:

Item	Descrição do serviço	Tempo de solução (Ts)	
		Usuário padrão	Usuário crítico
1	Microcomputador de mesa sem aplicação de peças.	2h	1h
2	Microcomputador de mesa com aplicação de peças.	3h	2h
3	Laptop/notebooks sem aplicação de peças.	2h	1h
4	Laptop/notebooks com aplicação de peças.	3h	2h
5	Impressora sem aplicação de peças.	2h	1h
6	Impressora com aplicação de peças.	4h	2h
7	Scanner, nas condições do edital.	4h	2h