

INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA

Contratação de Serviços Terceirizados

Módulo Planejamento

(com enfoque na jurisprudência do TCU e
na IN SLTI/MPOG 02/1008)

AULA 3

ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES –
INTRODUÇÃO

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO

Tribunal de Contas da União

Secretaria Geral da Presidência

Instituto Serzedello Corrêa

2ª Diretoria de Desenvolvimento de Competências

Serviço de Educação a Distância

SUPERVISÃO

Pedro Koshino

CONTEUDISTA

Erivan Pereira de Franca

TRATAMENTO PEDAGÓGICO

Pedro Koshino

Vivian Andrade Viana

REVISÃO

Pedro Koshino

Vivian Andrade Viana

Silvia Helena de Campos Martins

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Tribunal de Contas da União

Secretaria Geral da Presidência

Instituto Serzedello Corrêa

Centro de Documentação

Editora do TCU

DIAGRAMAÇÃO

Herson Freitas

Vanessa Vieira

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Contratação de serviços terceirizados : módulo planejamento / Tribunal de
Contas da União. – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

21 p.

Aula 3: Estudos técnicos preliminares - Introdução

Conteudista: Erivan Pereira de Franca

1. Contratação de obras e serviços – planejamento – Brasil. 2. Terceirização
– legislação – Brasil. I. Título.

Sumário

SUMÁRIO.....	3
1. INTRODUÇÃO	4
2. APRENDENDO.....	5
2.1. O que são estudos técnicos preliminares?	5
2.2. Elementos mínimos essenciais.....	7
2.3. Justificativa da Necessidade dos Serviços.....	7
2.4. Definição do Objeto	9
2.5. Dimensionamento da Demanda.....	12
2.6. Estimativa da Quantidade de Serviços	13
2.7. Resultados Pretendidos.....	14
2.8. Verificação da possibilidade Legal da terceirização	15
APRENDA MAIS.....	24
PENSE A RESPEITO. PREPARE-SE PARA A PRÓXIMA AULA	25

1. Introdução



Objetivos
desta aula

Como vimos na Introdução da Aula 1, o planejamento está, em geral, a cargo da unidade interessada no serviço objeto da contratação e envolve as seguintes etapas:

- realização de estudos técnicos preliminares;
- elaboração do plano de trabalho; e
- elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência.

Nesta aula e nas aulas 4, 5, 6 e 7 trataremos apenas da etapa denominada **realização de estudos técnicos preliminares**.

Ao término desta aula você será capaz de compreender os elementos básicos essenciais dos estudos técnicos preliminares, podendo, assim, dar início ao planejamento de uma contratação de serviços.

As citações de Orientações do TCU foram extraídas da obra **Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU**, disponível no portal do Tribunal na internet.

2. Aprendendo

2.1. O que são estudos técnicos preliminares?

A primeira etapa do planejamento da contratação envolve o que chamamos de estudos técnicos preliminares. Esses estudos são a base para a elaboração do plano de trabalho e do Projeto Básico ou Termo de Referência, conforme dispõe o inciso IX, do art. 6º, da Lei 8.666/93:

LEI 8.666/93

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

IX – **Projeto Básico** – conjunto de elementos necessários e suficientes (...) elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares ...

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

O **projeto básico** deve conter os elementos necessários e suficientes a caracterizar, com nível de precisão adequado, os serviços a serem prestados, **devendo basear-se em estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade do empreendimento** e conter os elementos prescritos na Lei nº 8.666/1993.

(Acórdão 648/2007 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Confeccione o projeto básico dos processos licitatórios relativos à TI **com base em estudo técnico preliminar**, o qual deve levar em consideração, dentre outros pontos, o **levantamento das soluções disponíveis no mercado e a justificativa pela solução escolhida**, de acordo com o previsto nos arts. 6º, inciso IX, e 46 da Lei nº 8.666/1993.

(Acórdão 265/2010 – Plenário)

Os estudos técnicos preliminares consistem no que se poderia chamar de minucioso levantamento de informações que permitam, de modo detalhado e preciso:

- justificar a necessidade dos serviços (identificação precisa da necessidade da Administração);
- definir o objeto a contratar (a partir do levantamento das soluções disponíveis no mercado; o objeto representa, assim, a solução que melhor atende à Administração);
- dimensionar a demanda pelos serviços;
- estimar a quantidade de serviços necessários e o custo correspondente;
- precisar os resultados a alcançar, ou seja, os encargos do contratado.

Esses são os aspectos que consideramos essenciais, que devem ser objeto de estudo preliminar à proposta de contratação. Vejamos que informações podem ser reunidas a respeito de alguns desses pontos.



ATENÇÃO: a complexidade e a extensão dos estudos técnicos preliminares variam conforme o objeto da contratação. Os estudos para o planejamento de uma obra de construção civil, por exemplo, são muito mais detalhados e complexos que os estudos para a contratação de serviços de recepção.

Tenha sempre em mente que os estudos técnicos preliminares são direcionados à autoridade que decidirá pela continuidade do processo de contratação. Consistem em elementos necessários à tomada de decisão. Devem, portanto, ser objetivos, claros, precisos e convincentes.

Se a autoridade não se convencer do acerto da contratação, o processo é “abortado”, sem que se elabore nenhuma outra peça da fase interna – projeto básico, termo de referência.

Portanto, se os estudos técnicos preliminares não se constituírem de elementos hábeis a formar o convencimento da autoridade administrativa pela necessidade da contratação, serão arquivados, deles não decorrendo nenhum outro ato.

2.2. Elementos mínimos essenciais

Os estudos técnicos preliminares, para que atinja o objetivo de apresentar aos dirigentes elementos que os permitam tomar decisões sobre a contratação do serviço mediante terceirização, deve ser estruturado com os elementos mínimos essenciais apresentados a seguir.



2.3. Justificativa da Necessidade dos Serviços

É necessário demonstrar a impossibilidade ou inconveniência da execução direta (por servidores ocupantes de cargo efetivo – “concursados”) das atividades ou serviços que se pretende contratar.

Caso os serviços sejam executados mediante cessão de mão de obra, é imprescindível que se demonstre a viabilidade da **terceirização**.

Por exemplo, **será justificável a terceirização** quando as atividades a serem executadas pela empresa contratada não puderem ser exercidas pelos servidores do órgão ou entidade, porquanto os cargos cujas atribuições incluíam essas atividades já foram extintos ou estão em extinção. Por exemplo: serviço de transporte, na hipótese de o cargo de motorista estar em extinção e o órgão optar por não mais comprar carros de serviço.



Justificativa da necessidade de serviço: por que os próprios servidores não devem ou não podem fazer o serviço?

Um ponto importantíssimo a se abordar nas justificativas é a natureza dos serviços a serem contratados – se continuados ou não, se executados mediante cessão de obra ou não.

Só se admite a terceirização de serviços de natureza continuada – ou cuja execução é contínua. Explicando: tratam-se de serviços essenciais, sem os quais comprometer-se-ia a segurança das instalações e das pessoas que utilizam os serviços do órgão ou entidade, sem os quais teria seu funcionamento comprometido ou inviabilizado; são serviços que atendem a uma necessidade pública permanente sem os quais não se pode passar. Exemplos: limpeza e conservação, vigilância, transporte, manutenção predial, etc.

Seja qual for a natureza do serviço (contínuo ou não, execução mediante cessão de mão de obra ou não), a contratação há de ser justificada em demanda aferível objetivamente. Relatórios estatísticos, mapas de acompanhamento e outros instrumentos objetivos devem ser utilizados para demonstrar a demanda que legitima a contratação. Por exemplo: manutenções preventivas necessárias nos equipamentos no período de um ano; manutenções corretivas realizadas no último ano; demanda por um dado sistema ou ferramenta informatizada; viagens necessárias para cumprir a missão institucional do órgão etc.

O relevante, o fundamental, é que as justificativas apresentadas sejam convincentes e baseadas em dados empíricos ou objetivamente demonstráveis, aptos a descrever e dimensionar adequadamente a necessidade da Administração a ser satisfeita e qual é a melhor solução, disponível no mercado, para atendê-la.

Lembre-se de que os estudos preliminares são direcionados à autoridade administrativa competente para decidir sobre a contratação. Se os elementos não forem convincentes, o prosseguimento da fase interna da licitação não é autorizado.

Portanto, ao justificar a necessidade da contratação, aborde as questões aqui colocadas. No mínimo! Outros elementos relevantes, compatíveis com a natureza do objeto, devem ser explicitados.

2.4. Definição do Objeto

O objeto a ser licitado corresponde à solução que melhor atenda a necessidade de que carece a Administração. No caso, os serviços terceirizados devem ser descritos em detalhes, indicando-se:

- as métricas adotadas;
- prazos e condições de execução;
- especificações técnicas;
- orçamento estimado;
- quantitativo de mão de obra estimado; e
- obrigações do contratado.



Objeto da contratação:
o que o órgão
precisa?

Enfim, todos os elementos necessários e suficientes à elaboração da proposta pelos licitantes devem ser expressamente discriminados, de modo a que o certame possa dar concretude ao princípio isonômico, como preconiza a Súmula 177 do TCU:

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

SÚMULA 177

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como **pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes**, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

A terceirização – execução de serviço de natureza continuada mediante cessão de mão de obra – envolve a contratação de serviços, não de pessoas! Portanto, não é admissível, por exemplo, definir o objeto da seguinte maneira: “contratação de serviços de motorista”. Contratar motorista é contratar mão de obra, o que é só se admite mediante realização de concurso público. No caso, o recomendável é definir como objeto a contratação de serviços de transporte (que inclui automóvel e motorista), a serem prestados conforme descrição detalhada constante do Termo de Referência.

Ao definir os serviços é necessário descrever, em detalhes, o modo como serão executados. Essa informação varia conforme o objeto. Por exemplo, se você planeja a contratação de serviços de apoio administrativo, deve pensar sobre algumas questões, tais como: a contratação dar-se-á por postos ou por resultado? Se for por postos, qual a jornada, o horário de atendimento, de cada posto? Que ações serão exigidas dos prestadores de serviço? Que equipamentos serão exigidos? Haverá necessidade de viagens ou deslocamentos? Haverá necessidade de realização de horas extraordinárias?



Lembre-se: ao definir o objeto, evite fazê-lo de modo que restrinja a competição, vale dizer, de modo que somente algumas poucas empresas possam executá-lo. As especificações técnicas serão definidas de modo a contemplar o maior número possível de interessados. Assim, seria restritiva, por exemplo, a exigência de utilização, na execução dos serviços, de um dado equipamento que, pelo seu elevado valor, é possuído por apenas uma empresa na região. Tal espécie de exigência, se considerada imprescindível, deve ser sempre muito bem justificada, amparada em razões de ordem técnica.

Em síntese, o objeto deve ser descrito em detalhes, indicando-se:

- as métricas adotadas;
- prazos e modo de execução;
- especificações técnicas;
- orçamento estimado;
- quantitativo de mão de obra estimado (contratação de serviços e não de pessoas); e
- obrigações da contratada (objeto em si; obrigações acessórias).

O objeto, precisamente definido, deve ser apto a:

- atender à efetiva necessidade da Administração; o que condiciona a definição do objeto é a necessidade;
- garantir a qualidade mínima indispensável para preservar a solução capaz de satisfazer a necessidade;
- garantir a economicidade da contratação; tudo que for agregado à descrição, além do mínimo necessário para garantir a satisfação da necessidade, importa em aumento do preço; e
- evitar a imposição de restrição imotivada à competição isonômica (fundamentação explícita e válida para a restrição).

2.5. Dimensionamento da Demanda

Para bem dimensionar a demanda pelos serviços é necessário pensar nas seguintes questões: do que realmente estamos precisando? O que é necessário para atender nossas necessidades?

A demanda nada mais é que uma necessidade que se apresenta para ser satisfeita pela contratação que se propõe. Nem tudo que é desejável é necessário. Antes de propor uma contratação, pense bem se é realmente necessária, se de fato há uma demanda legítima a satisfazer.

Se a necessidade for perene, os serviços serão prestados de forma contínua. Essa característica há de ser devidamente demonstrada.

Não se esqueça de que uma das características essenciais da terceirização é a continuidade dos serviços: a sua necessidade perene. Não é difícil entender que o órgão ou entidade sempre precisará de serviços de manutenção predial, por exemplo. Sem isso, ele não funciona! É uma demanda legítima.

Agora, pense no seguinte: a demanda é legítima, o serviço é contínuo, mas, qual é a dimensão dessa demanda? Imaginemos, seguindo o exemplo que demos – da manutenção predial – uma proposta de contratação de serviços de manutenção das instalações elétricas e hidráulicas do órgão. São serviços de natureza continuada e que requerem a presença de uma equipe de técnicos para atendimento imediato, logo, é um serviço executado mediante cessão de mão de obra. Dimensionar essa demanda é pensar no seguinte: quantos técnicos serão necessários? Por que esse quantitativo e não mais ou menos? Que serviços serão realizados e em que periodicidade? Quais e quantos materiais e equipamentos e peças serão necessários? E tantas outras questões técnicas pertinentes a esse tipo de demanda.

Você percebeu, então, que **dimensionar a demanda** é justificar, com números, com dados confiáveis, corretos e reais, em que, de fato, consiste a necessidade da Administração, para que se possa **determinar**, o mais próximo possível do ideal, **a quantidade de serviço a ser contratado** para atender a essa necessidade.

2.6. Estimativa da Quantidade de Serviços

Somente se a demanda for dimensionada adequadamente, será possível estimar a quantidade de serviços apta a satisfazer essa necessidade e o custo correspondente. Para tanto, devem ser bem pensadas as questões que propusemos anteriormente, quando demos o exemplo do planejamento da contratação de serviços de manutenção predial.



Dimensionamento da
demanda



Estimativa da quantidade
de serviços

Ao estimar a quantidade de serviços aptos a atender à demanda, **justifique a métrica adotada para medir e pagar pela execução dos serviços**: se por resultados alcançados (regra), ou por posto de trabalho (exceção).

As normas que disciplinam a terceirização no âmbito da Administração Pública Federal determinam que, na fase de planejamento da contratação, os serviços sejam especificados de modo a contemplar metodologia de mensuração dos serviços, e respectivo pagamento, que considere os resultados alcançados e não a mera disponibilização da mão de obra.

DECRETO 2.271/97

Art. 3º **O objeto da contratação** será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como **prestação de serviços**.

§ 1º Sempre que a prestação do serviço objeto da contratação puder ser avaliada por determinada **unidade quantitativa de serviço prestado**, esta deverá estar prevista no edital e no respectivo contrato, e será **utilizada como um dos parâmetros de aferição de resultados**.

IN 02/2008

Art. 11. A **contratação de serviços** continuados deverá adotar **unidade de medida** que permita a mensuração dos resultados para o **pagamento** da contratada, e que **elimine a possibilidade** de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por **postos de trabalho**.

§ 1º Excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço quando houver inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados.

Os preceitos contemplados nos normativos citados são de observância enfaticamente recomendada pelo TCU:

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Nas contratações de serviço de tecnologia da informação:

- estabeleça, sempre que possível, os **critérios para mensuração de serviços** para todos os itens constantes do edital;
- abstenha-se, ao estabelecer critérios para mensurar **resultados** de serviços efetuados por empresas terceirizadas, de vincular a métrica de tamanho (ponto de função) com a de esforço (homem-hora);
- observe as orientações contidas no Acórdão 667/2005 Plenário com relação ao modelo de remuneração baseado em resultados.

(Acórdão 1125/2009 – Plenário; vide voto do relator no Acórdão 1238/2008 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Abstenha-se de contratar por postos de trabalho, evitando a mera alocação de mão de obra e o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço, **dando preferência ao modelo** de contratação de execução indireta de serviço **baseado na prestação e na remuneração de serviços mensuradas por resultados** sempre que a prestação do serviço puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado ou por nível de serviço alcançado, em obediência ao § 1º do art. 3º do Decreto nº 2.271/1997.

(Acórdão 265/2010 – Plenário)

Ver também: Acórdão 4453/2010 – 1ª Câmara; itens 75-78 e 83-84 do voto do relator do Acórdão 786/2006 – Plenário

2.7. Resultados Pretendidos

A contratação de serviços pela Administração deve privilegiar o alcance de resultados concretos e não meramente o “fornecimento” de mão de obra pelo contratado, como vimos nas normas e jurisprudência mencionadas acima.

Para tanto, ao planejar, você deve precisar, em termos quantitativos, os resultados a alcançar com a contratação, em termos de economia para a Administração e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.



Um aspecto de alta relevância, na estimativa da quantidade dos serviços, é o custo da contratação. Sobre esse assunto falaremos nas próximas aulas.

Também devem ser elaborados mecanismos de controle dos resultados a alcançar durante a efetiva execução dos serviços. Por exemplo, o modelo de ordem de serviço e os controles de prazo de execução e qualidade.

Os estudos técnicos preliminares devem, enfim, abranger todos os elementos necessários à contratação e execução do objeto.

Os estudos técnicos preliminares devem ser objeto de ampla discussão no âmbito da unidade que pretende a contratação dos serviços. Os dirigentes devem concordar formalmente com os resultados dos estudos. Todos devem estar convencidos de que a execução indireta é o melhor meio para a satisfação das necessidades da unidade.



Avalie a necessidade de se autuar processo para os estudos técnicos preliminares, pois pode não ser recomendável fazê-lo. Quando os estudos se tornam muito extensos, o recomendável é que sejam arquivados na unidade. Somente as informações julgadas necessárias serão juntadas ao processo da proposta de contratação.

É altamente salutar e recomendável que os estudos preliminares sejam levados a efeito por equipe multidisciplinar, com participação de servidores das áreas técnica, de gestão contratual, orçamentária, jurídica.

Em suma, os estudos técnicos preliminares demonstrarão se a contratação pretendida é viável ou não. Se não for viável, sequer deverá ser proposta.

Quando pensamos em contratar algum serviço ou adquirir um bem, a primeira pergunta que nos vem à mente é: “Quanto vai custar?” Se não soubermos quanto, aproximadamente, um serviço custará, a Administração não terá condições de fazer a previsão orçamentária para a despesa, logo, será inviável contratar. Trataremos do orçamento estimado nas próximas aulas.

DICA: avalie a necessidade de se autuar processo para os estudos técnicos preliminares, pois pode não ser recomendável fazê-lo. Quando os estudos se tornam muito extensos, o recomendável é que sejam arquivados na unidade. Somente as informações julgadas necessárias serão juntadas ao processo da proposta de contratação.



Boa prática

2.8. Verificação da possibilidade Legal da terceirização

Caso os serviços sejam de natureza continuada e requeiram a execução mediante cessão de mão de obra, você estará diante da necessidade de contratar mediante terceirização.

A terceirização só é admissível se não constituir violação ao princípio constitucional da contratação de servidores mediante concurso público, em outros termos, se não configurar burla à obrigatoriedade de contratar pessoal por certame público.

Para se certificar se a terceirização é lícita, a primeira coisa que você deve conhecer são as normas que regem a contratação de serviços executados mediante cessão de mão de obra. Se não houver amparo legal, a terceirização pretendida não deve ser proposta, ou seja, não serão realizados estudos adicionais, não será elaborado Termo de Referência ou Projeto Básico, nada disso.

Assim, para que se dê continuidade aos estudos técnicos preliminares, a unidade interessada deve certificar-se de que a terceirização pretendida é permitida pela ordem jurídica vigente. As normas que regem a contratação de serviços no âmbito da Administração Federal são apresentadas a seguir.

Em regra, a execução das atividades de apoio administrativo será, sempre que possível objeto de terceirização como preconiza o **Decreto-Lei 200/67**, que implantou a reforma administrativa.

DECRETO-LEI 200/67

Art. 10. **A execução das atividades** da Administração Federal deverá ser amplamente **descentralizada**. [...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a **Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas**, recorrendo, sempre que possível, à **execução indireta**, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.



Que atividades podem ser objeto de terceirização?

O **Decreto 2.271/97**, que regulamenta a contratação de serviços no âmbito da Administração Federal, estabelece (art. 1º, *caput*) as atividades, genericamente consideradas, que poderão ser objeto de execução indireta – mediante terceirização.

DECRETO 2.271/97

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.

Apresenta o mencionado Decreto elenco meramente exemplificativo de atividades, em espécie, que podem ser terceirizadas (art. 1º, § 1º):

DECRETO 2.271/97

Art. 1º [...]

§ 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.

A **IN SLTI/MPOG 2/2008** prescreve, no seu art. 6º, que espécies de serviços poderão ser objeto de terceirização.

IN 02/2008

Art. 6º Os **serviços continuados** que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles **que apoiam** a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto nº 2.271/97.

Recomenda a **IN 2/2008** a terceirização dos seguintes serviços, em elenco meramente exemplificativo.

IN 02/2008

Art. 7º 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.

Poderão também, segundo a **IN 2/2008**, ser objeto de terceirização as atividades relativas aos cargos extintos ou em extinção e as de apoio administrativo.



Atividades
cuja terceirização
é vedada

IN 02/2008

Art. 7º [...]

§ 2º A Administração **poderá** contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção, tais como os elencados na Lei nº 9.632/98.

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**.

Porém, se uma determinada atividade é da área-fim do Tribunal ou é inerente a alguma das atribuições dos cargos abrangidos pelo Plano de Carreira (**Lei 11.416/2006**), não pode ser objeto de terceirização.

DECRETO 2.271/97

Art. 2º [...]

§ 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.

ORIENTAÇÃO DO TCU

Execução indireta não tem por objeto atividades inerentes às categorias funcionais que integrem plano de cargos do órgão ou entidade contratante. São exceções os casos de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal ou quando a **lei** determinar o contrário.

O art. 9º, da **IN 2/2008**, indica com mais precisão as atividades cuja terceirização é vedada.

IN 02/2008

Art. 9º **É vedada** a contratação de atividades que:

I - sejam **inerentes às categorias funcionais** abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, assim definidas no seu plano de cargos e salários, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal;

II - constituam a **missão institucional** do órgão ou entidade; e

III - **impliquem 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, **tais como**:

- a) aplicação de multas ou outras sanções administrativas;
- b) a concessão de autorizações, licenças, certidões ou declarações;
- c) atos de inscrição, registro ou certificação; e
- d) atos de decisão ou homologação em processos administrativos.

A disciplina normativa citada está em consonância com a orientação jurisprudencial do TCU, como podemos verificar pela leitura dos acórdãos a seguir transcritos parcialmente.



JURISPRUDÊNCIA DO TCU

SÚMULA 97

Ressalvada a hipótese prevista no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 5.645, de 10/12/70 (Decreto-lei nº 200, de 25/02/67, art. 10, §§ 7º e 8º), não se admite, a partir da data da publicação do ato de implantação do novo Plano de Classificação e Retribuição de Cargos do Serviço Civil da União e das autarquias, a utilização de serviços de pessoal, mediante convênios, contratos ou outros instrumentos, celebrados com Fundações ou quaisquer entidades públicas ou privadas, para o desempenho de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo referido Plano.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

REPRESENTAÇÃO. TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS. VÍNCULO DE SUBORDINAÇÃO. ATIVIDADES NÃO PASSÍVEIS DE EXECUÇÃO INDIRETA.

Considera-se parcialmente procedente representação acerca de contratação de mão-de-obra terceirizável, para determinar: (...)

b) a **exclusão** do atual contrato de prestação de serviços **das atividades que detenham correlação com as atribuições dos cargos do quadro de pessoal do contratante ou configurem terceirização de atividades não passíveis de execução indireta.**

(Acórdão 975/2005 - Segunda Câmara)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

REPRESENTAÇÃO. CONCURSO PÚBLICO. TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS RELATIVOS A CARGOS PÚBLICOS QUE POSSUEM APROVADOS EM CONCURSOS PÚBLICOS PARA O RESPECTIVO PROVIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES.

9.2. determinar à Câmara dos Deputados que, quando da existência de **candidatos aprovados em concursos públicos para provimento de cargos efetivos, não contratem terceirizados para o exercício das atividades inerentes a esses cargos.**

(Acórdão 97/2008 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

A contratação de trabalhador pela Administração Pública com intermediação de empresa de prestação de serviços a terceiros para atuação na área-fim representa burla a exigência constitucional do concurso público.

(Acórdão 391/2009 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

É indevida a contratação, por intermédio de empresas prestadoras de serviços, de profissionais para exercer atividades de gerência e de assessoramento, com remuneração expressivamente superior à prevista no Plano de Cargos e Salários para as respectivas funções.

(Acórdão 1705/2007 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Abstenha-se de contratar por postos de trabalho, evitando a mera alocação de mão de obra e o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço, dando preferência ao modelo de contratação de execução indireta de serviço baseado na prestação e na remuneração de serviços mensuradas por resultados sempre que a prestação do serviço puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado ou por nível de serviço alcançado, em obediência ao § 1º do art. 3º do Decreto nº 2.271/1997.

(Acórdão 265/2010 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Fixe mensuração, sempre que possível, da prestação de serviços por resultados segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando metodologia expressamente definida no **edital** que contemple, entre outros, os seguintes **pontos básicos**:

- a fixação dos procedimentos e dos critérios de mensuração dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores, valores aceitáveis etc.;
- a quantificação ou a estimativa prévia do volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle;

- a definição de metodologia de avaliação da adequação dos serviços às especificações, com vistas aceitação e pagamento;
- a utilização de um instrumento de controle, geralmente consolidado no documento denominado “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”;
- a definição dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização a serem realizados concomitantemente à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios.

(Acórdão 1453/2009 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Crie normas internas dispondo sobre a **política de terceirização** de serviços, onde deve constar, obrigatoriamente, a **proibição de terceirizar serviços afetos a sua área-fim**.

Realize a **análise de custo/benefício em cada processo de contratação**, relacionado à terceirização de serviços de sua área-meio, para aferir se é mais vantajoso terceirizar o serviço ou executá-lo com empregados do próprio quadro, tendo em vista os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37, caput, e 70, caput, da Constituição Federal de 1988.

(Acórdão 341/2009 – Plenário)

Os especialistas na matéria têm opinião unânime a respeito desse assunto. Para ilustrar, veja o excerto seguinte.

DOCTRINA

Constatando-se que os **serviços** a serem **terceirizados** correspondem a tarefas permanentes, contínuas, inerentes e indispensáveis à **atividade-fim** da Administração, ainda que seja realizada licitação, a **contratação** é tida por **ilegal**, importando em **violação do dever de realizar concurso público** [art. 37, II, CF/88].

(Lucas Rocha Furtado)

A par das considerações até aqui expostas, o TCU tem orientado que o objeto a licitar deve ser corretamente descrito, e o contrato resultante executado em conformidade com tal descrição, de modo a não caracterizar terceirização ilícita. No mesmo sentido dispõe a IN 02/2008.

ORIENTAÇÃO DO TCU

Prestação de serviços terceirizados não deve criar para a Administração contratante qualquer tipo de vínculo com os empregados da contratada que caracterize, dentre outros, subordinação direta, habitualidade ou pessoalidade.

Deve o objeto da contratação ser definido exclusivamente como prestação de serviços e conterá, no mínimo:

- justificativa da necessidade dos serviços;
- relação entre a necessidade e a quantidade de serviço a ser contratada;
- demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

IN 02/2008

Art. 6º [...]

§ 2º O **objeto da contratação** será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato, exclusivamente como **prestação de serviços**, sendo **vedada a utilização da contratação de serviços para a contratação de mão de obra**, conforme dispõe o art. 37, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil.

A consulta às normas e orientações citadas é fundamental para que a unidade interessada possa, antes mesmo de propor a contratação, saber se há autorização normativa para a terceirização pretendida. Não havendo possibilidade, ante as normas vigentes aplicáveis, a proposta sequer deve ser elaborada.

Veja os exemplos mencionados na aula 2 de serviços cuja terceirização é considerada lícita e aqueles que a jurisprudência do TCU tem entendido tratar-se de terceirização ilegítima.

Sendo considerada viável, é necessário, também, certificar-se de que a contratação por Pregão é possível. Isso porque o Pregão somente pode ser utilizado para contratação de serviços considerados comuns (**art. 1º Lei 10.520/2002** c/c o art. § 2º do art. 3º do Anexo I, e Anexo II **Decreto 3.555/2000**). A enumeração constante nessas normas, embora longa, é meramente exemplificativa.

Aprenda Mais



Para aprofundar seus conhecimentos a respeito do assunto objeto desta aula, recomendamos as seguintes leituras complementares:

Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU – 4ª ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU/Senado Federal, 2010, p. 78-82, 166-179, 196-209.

Martins, Sergio Pinto. A terceirização e o direito do trabalho – 6ª ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

Furtado, Lucas Rocha. Curso de licitações e contratos administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 206 e p. 407-408.

Mendes, Renato Geraldo. Lei de Licitações e Contratos Anotada. Curitiba: Zênite, 2009, p. 63-65.

Pense a respeito. Prepare-se para a próxima aula



Você aprendeu, nesta aula, quais são os elementos essenciais dos estudos técnicos preliminares. Agora você está apto a iniciar o planejamento de uma contratação de serviços.

Pense a respeito do assunto estudado hoje, ponderando sobre as seguintes questões: como posso me preparar para realizar os estudos técnicos preliminares? Como posso envolver colegas de outras unidades especializadas em tais estudos? Que elementos são essenciais a todo e qualquer estudo técnico preliminar?

Em nossa próxima aula iniciaremos a abordagem sobre uma etapa imprescindível dos estudos técnicos preliminares: a estimativa do custo da contratação, com utilização de planilha de custos e formação de preços.

Prepare-se para a próxima aula obtendo cópia de planilha de custos e formação de preços do contrato de terceirização celebrado pelo órgão ou entidade em que trabalha. Analise-a e procure identificar os elementos que a compõem.