

INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA

---

# **Contratação de Serviços Terceirizados**

## **Módulo Planejamento**

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

### **AULA 8 PLANO DE TRABALHO**

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.

16 p.

Aula 8: Plano de trabalho

Conteudista: Erivan Pereira de Franca

1. Contratação de obras e serviços – planejamento – Brasil. 2. Contratação  
de obras e serviços – documentação – Brasil. 3. Terceirização – contratação –  
Brasil. I. Título.

## Sumário

---

SUMÁRIO.....	3
1. INTRODUÇÃO .....	4
2. APRENDENDO.....	5
2.1. Obrigatoriedade do Plano de Trabalho .....	5
2.2. É necessário elaborar Plano de Trabalho a cada licitação? .....	7
2.3. Finalidade do Plano de Trabalho .....	8
2.4. Elementos Mínimos do Plano de Trabalho.....	9
2.5. Justificativa da necessidade dos serviços .....	10
2.6. Relação demanda x quantidade de serviços .....	12
2.7. Resultados a serem alcançados .....	13
APRENDA MAIS .....	17
PENSE A RESPEITO. PREPARE-SE PARA A PRÓXIMA AULA .....	17

## 1. Introdução

---

Na aula 2, estudamos os elementos caracterizadores do contrato de terceirização. Vimos o que qualifica um serviço de natureza continuada e como se dá a cessão da mão de obra.



Objetivos  
desta aula

A contratação de serviços a serem executados mediante cessão de mão de obra (terceirização) deve ser precedida da elaboração do Plano de Trabalho.

O que é o Plano de Trabalho, quais são os seus elementos essenciais e qual é a sua finalidade? Trataremos dessas questões nesta aula.

Ao término desta aula você será capaz de identificar os elementos essenciais do Plano de Trabalho e está apto a elaborar tal documento, como parte do planejamento da terceirização 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. Obrigatoriedade do Plano de Trabalho

Ao planejar a contratação de serviços mediante terceirização é necessário, antes de qualquer outra providência, verificar a possibilidade jurídica de adoção dessa modalidade de execução indireta. Abordamos sinteticamente os elementos caracterizadores da terceirização na aula 1.

Sendo possível a terceirização, dá-se prosseguimento à realização dos estudos técnicos preliminares, que devem anteceder a toda e qualquer contratação.

Como resultante dos estudos técnicos preliminares à terceirização, é imprescindível a elaboração do Plano de Trabalho. Esse documento é essencial para a contratação de serviços terceirizados – executados mediante cessão de mão de obra. Uma vez elaborado, deve ser aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade.

A Lei **8.666/93** não faz alusão ao Plano de Trabalho. Tampouco o menciona a legislação de regência do Pregão. Na verdade, a Lei de Licitações e Contratos e a legislação que instituiu o Pregão não contêm qualquer disposição pertinente à terceirização.

A terceirização, no âmbito da Administração Pública, é objeto de regulamentação singela pelo **Decreto 2.271/97**, que estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração de Plano de Trabalho previamente à contratação, ou seja, na fase interna ou preparatória da licitação.

#### DECRETO 2.271/97

**Art. 2º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterà, no mínimo: [...]**

O Plano de Trabalho é elaborado ao término dos estudos técnicos preliminares. Se aprovado, deverá integrar o Projeto Básico ou Termo de Referência, podendo constituir um anexo deste. Obrigatoriamente, deverá ser juntado aos autos do processo de contratação. Essa é a orientação do TCU.

### JURISPRUDÊNCIA DO TCU

9.4.8. **faça constar no Projeto Básico** dos processos licitatórios **justificativa** detalhada da necessidade dos bens e serviços a serem adquiridos, com **demonstrativo** de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, **de acordo com o previsto no art. 2º, inciso III, do Decreto nº 2.271/1997;**

**(Acórdão 669/2008-Plenário)**

### JURISPRUDÊNCIA DO TCU

9.2.11. **em atenção ao estabelecido no art. 2º do Decreto nº 2.271/1997, elabore plano de trabalho** que preceda os processos licitatórios, contenha a justificativa da necessidade dos serviços e a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada e demonstre os resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

**(Acórdão 670/2008-Plenário)**

### JURISPRUDÊNCIA DO TCU

**Elabore, em atenção ao estabelecido no art. 2º do Decreto nº 2.271/1997, plano de trabalho, previamente aos processos licitatórios,** que contenha a justificativa da necessidade dos serviços a serem contratados, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada e o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

**(Acórdão 1330/2008-Plenário)**

Por força do **Decreto 2.271/97**, vemos que o Plano de Trabalho é peça obrigatória em todo processo de contratação de serviços mediante terceirização. Deve ser elaborado previamente ao Projeto Básico ou Termo de Referência.

Caso o Plano de Trabalho não seja aprovado, o planejamento da contratação é interrompido. Se aprovado, dá-se continuidade ao planejamento, mediante a elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência, do qual será elemento integrante.



## 2.2. É necessário elaborar Plano de Trabalho a cada licitação?

Quando a Administração identificar a necessidade de entregar à execução indireta – mediante terceirização – uma dada atividade até então executada diretamente, por servidores do quadro efetivo, deverá previamente elaborar Plano de Trabalho, pelo qual demonstrará as vantagens da terceirização.

Por exemplo, é editada lei federal que determina a extinção, dos quadros funcionais dos órgãos da administração direta, do cargo de motorista. Em consequência, um determinado órgão resolve terceirizar a área de transportes, contratará pela primeira vez tal serviço. Deve, então, elaborar previamente Plano de Trabalho da terceirização dessa atividade, o qual é aprovado e o objeto licitado, resultando em contrato administrativo.

Pergunta-se: na hipótese do exemplo dado acima, extinto o contrato, é necessária, previamente ao novo procedimento licitatório, a elaboração de novo Plano de Trabalho?

Entendemos que, uma vez aprovado o Plano de Trabalho para a terceirização de um determinado serviço, não é necessário elaborar novos Planos a cada licitação para o mesmo serviço.

Assim, proposta a terceirização das atividades de transporte, aprovada pela autoridade máxima do órgão ou entidade, dando origem a um contrato administrativo, quando este contrato encerrar sua vigência não será necessária a elaboração de novo Plano de Trabalho. Basta fazer menção, no Termo de Referência para a nova contratação, ao Plano de Trabalho já aprovado.

Contudo, caso a nova contratação importar em **alteração substancial dos serviços**, entendemos que será necessária a elaboração do respectivo Plano de Trabalho. Por exemplo: suponhamos que o presidente de um determinado Tribunal Superior tenha autorizado a terceirização parcial dos serviços de transporte; na iminência de terminar o contrato, decide-se pela terceirização, também, do transporte de representação dos ministros daquele Tribunal. Nesse caso, como haverá alteração substancial, a envolver, inclusive, o aproveitamento dos motoristas do quadro efetivo em outras atividades, será necessária a elaboração de novo Plano de Trabalho.

## 2.3. Finalidade do Plano de Trabalho

O Plano de Trabalho tem por finalidade reunir **elementos de informação** necessários e suficientes a uma **tomada de decisão** (terceirizar ou não terceirizar?) pela autoridade máxima do órgão ou entidade.

Assim, quando você estiver elaborando um Plano de Trabalho, pense nas seguintes questões:

- A demanda existente justifica a contratação dos serviços pretendidos?
- Os tais serviços são contínuos?
- A terceirização é o modelo que melhor atende aos interesses da Administração? (lembre-se de que terceirização = contratação de serviços de natureza continuada a serem executados mediante cessão de mão obra);
- A quantidade de serviços proposta é adequada para atender as necessidades da Administração?
- Que resultados se pretende alcançar com a terceirização proposta?
- Que economia o órgão ou entidade fará terceirizando a atividade ao invés de continuar a executá-la diretamente? (caso a execução seja direta; pode ser o caso de necessidade nova, ou seja, o serviço não existe no órgão ou entidade);
- A contratação permitirá melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros do órgão ou entidade?

Aprovado o Plano de Trabalho pela autoridade máxima do órgão – ou outra pessoa que tenha recebido delegação expressa –, só então será possível elaborar o Projeto Básico ou Termo de Referência.

Ademais, **o Plano de Trabalho fornecerá as diretrizes para a elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência**, com o máximo nível de detalhamento possível. Não seria incorreto dizer que um bom Plano de Trabalho contém praticamente todos os elementos necessários para o Projeto Básico ou Termo de Referência.



## 2.4. Elementos Mínimos do Plano de Trabalho

O Plano de Trabalho terá como fonte de informações os estudos técnicos preliminares (vide aulas 3 a 7). Estes estudos devem anteceder toda e qualquer contratação e consistem no que se poderia chamar de minucioso levantamento de informações que permitam, de modo detalhado e preciso: justificar a necessidade dos serviços; definir o objeto a contratar; dimensionar a demanda pelos serviços; estimar a quantidade de serviços necessários e o custo correspondente; precisar os resultados a alcançar.

Os elementos essenciais mínimos do Plano de Trabalho foram estabelecidos pelo Decreto 2.271/97.

### DECRETO 2.271/97

Art. 2º A contratação deverá ser precedida e instruída com **plano de trabalho** aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que **conterá, no mínimo:**

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

A IN 2/2008 não fazia, em sua redação original, menção à figura do Plano de Trabalho, apenas determinava que todos os elementos necessários à instrução do processo de contratação deveriam constar do Projeto Básico ou Termo de Referência. A IN 03/2009 introduziu, no capítulo da terceirização da IN 02/2008, o § 3º ao art. 6º, passando a exigir a prévia elaboração do Plano de Trabalho:

### IN 02/2008

Art. 6º (...)

§ 3º A contratação deverá ser precedida e instruída com **plano de trabalho**, aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e **conterá, no mínimo:**

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

A jurisprudência do TCU é tranquila no sentido de que esse documento deve preceder à licitação e deve, também, conter os elementos mínimos mencionados no Decreto 2.271/97.

### JURISPRUDÊNCIA DO TCU

**Elabore e aprove formalmente plano de trabalho prévio, adequada e objetivamente descrito, contendo, no mínimo, a justificativa detalhada da necessidade dos serviços, a relação entre a demanda prevista e os serviços a serem contratados e o demonstrativo dos resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis, em atenção ao disposto no art. 2º do Decreto nº 2.271/1997.**  
**(Acórdão 137/2010-Primeira Câmara - Relação)**

Ressalte-se que os elementos mencionados são o mínimo exigível. Tudo o que puder servir de subsídio à tomada de decisão pela autoridade máxima do órgão ou entidade deve constar do Plano de Trabalho.

Veremos a seguir, em breves palavras, os elementos mínimos essenciais do Plano de Trabalho.

## 2.5. Justificativa da necessidade dos serviços

A contratação de qualquer serviço pela Administração Pública deve ser devidamente justificada pela necessidade, pela efetiva carência do objeto.

A necessidade tem de ser objetivamente demonstrada. Não se admite contratação que se destina a satisfazer mera vontade do administrador, sem que haja o alcance de resultados significativos e objetivamente mensuráveis para a Administração vinculados ao interesse público.

O administrador público não está autorizado a contratar serviço motivado meramente pelo desejo. A efetiva necessidade de atender ao interesse público é a motivação adequada e legítima.

Assim, o primeiro elemento de informação essencial do Plano de Trabalho é a justificativa para a contratação pretendida. Essa justificativa varia, por óbvio, conforme for o objeto/serviço, mas deve contemplar o esclarecimento, no mínimo, de algumas questões elementares:



- Qual é, objetivamente demonstrada, a necessidade da Administração? A necessidade consiste numa carência legítima, possível de ser provida por uma solução existente no mercado?
- Os serviços pretendidos não podem ser executados diretamente? Há insuficiência de recursos humanos e materiais no órgão ou entidade disponíveis para executá-lo?
- A atividade a terceirizar não integra o rol de atribuições dos cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade? A terceirização é lícita?
- É ilícita a execução direta, ou seja, a atividade não integra as atribuições dos cargos públicos? (exemplo: atividade de vigilância por servidores que não ocupam cargo com tal atribuição)
- Há dados concretos – mapas, planilhas, estatísticas, levantamentos etc. – a amparar a pretensão pela execução indireta dos serviços?
- Há solução disponível no mercado, apta a prover a necessidade da Administração? Não havendo no momento, o mercado está apto a desenvolvê-la? Ademais, a solução proposta é adequada e economicamente viável?
- A terceirização é o meio mais eficiente para a execução dos serviços pretendidos?
- Em se tratando de proposta de nova licitação que contemple ampliação do escopo da terceirização anteriormente aprovada (aumento de postos ou da quantidade dos serviços), o aumento da necessidade está objetivamente demonstrado?
- Na hipótese precedente, a demonstração se dá por meio de estatísticas, gráficos, enfim, dados concretos que comprovam o aumento da necessidade ou ampliação do escopo da terceirização?

Quaisquer outros elementos de informação que demonstrem a necessidade da contratação devem ser explicitados no Plano de Trabalho, de modo a subsidiar a correta tomada de decisão pela autoridade máxima do órgão ou entidade.

## 2.6. Relação demanda x quantidade de serviços

Justificada a necessidade da contratação dos serviços mediante terceirização, impõe-se a demonstração da pertinência do quantitativo proposto (de serviços, correspondente à solução disponível no mercado) pela unidade demandante em cotejo com a real demanda por aqueles serviços.



A fim de demonstrar o nexo entre o quantitativo proposto e a real demanda pelos serviços, alguns elementos de informação são essenciais; algumas questões básicas devem ser explicitadas. Mencionamos o que consideramos o mínimo exigível:

- A demanda está objetivamente quantificada, com base nos estudos técnicos preliminares? A demanda representa o aspecto quantitativo da necessidade?
- A quantificação da demanda é demonstrada por meio de mapas, tabelas, gráficos, dados estatísticos fidedignos?
- A quantidade de serviços proposta é suficiente para atender à demanda prevista? (esse ponto é fundamental; uma das práticas mais condenáveis é o acréscimo quantitativo do objeto nos primeiros meses de execução do contrato, a revelar ausência ou deficiência de planejamento)
- Os serviços são de execução continuada? Os elementos caracterizadores estão explicitados?
- Qual é a métrica a ser adotada para a mensuração dos serviços? (exemplo: postos de serviços; resultados concretos individualizáveis e mensuráveis objetivamente)
- Em caso de proposta de contratação por postos de trabalho, são indicados o quantitativo, a localização, o horário de funcionamento de cada um dos postos? A necessidade de cada posto é justificada objetiva e racionalmente?
- Na hipótese do item precedente, a necessidade de cada posto é justificada?

- É estimado o quantitativo de profissionais a serem empregados na execução dos serviços, demonstrando-se a economia que se fará com a terceirização, em comparação com o custo da execução direta (por servidores do quadro efetivo)?
- São descritos os equipamentos e instalações que a Administração disponibilizará ao contratado para a execução dos serviços? O valor estimado dos equipamentos e equipamentos e a taxa de depreciação anual foram apurados? Há estimativa de custo para a contratação, na forma de planilha de custos e formação de preços? (o Plano de Trabalho deve definir a unidade de medida adequada à aferição do resultado da prestação dos serviços, em termos de quantidade e qualidade. Essa mesma unidade – por exemplo, um posto – é a que definirá o valor dos serviços)
- A pesquisa de preços junto ao mercado foi realizada e a metodologia empregada é aceitável? Os dados coletados constam do processo?

## 2.7. Resultados a serem alcançados

Vimos na introdução à aula 2 que a terceirização de serviços não é lícita quando constitui mero instrumento de intermediação de mão de obra. A Administração Pública contrata a execução de serviços e não a admissão irregular de pessoal.

Na contratação de serviços terceirizados, a regra é a medição e pagamento por resultados objetivamente aferíveis e não por mera disponibilização da mão de obra. Esse é o comando normativo, com amparo na jurisprudência pacífica do TCU.

### 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 contratado, e **será utilizada como um dos parâmetros de aferição de resultados**.

## IN 02/2008

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

[...]

§ 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.

## 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 à 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)

Assim, é imprescindível a **definição de parâmetros ou critérios para medição ou verificação dos resultados**, em termos de quantidade e qualidade da prestação dos serviços. Nesse tocante, algumas questões elementares devem ser tratadas no Plano de Trabalho:



- Como o serviço será medido? Qual é a métrica adotada? (posto de trabalho ou outros indicadores objetivamente aferíveis)
- Justificativa para adoção, se for o caso, de postos de trabalho e a impossibilidade de adotar-se outra espécie de métrica
- Os resultados esperados são objetivamente descritos no Plano de Trabalho?
- Qual é a periodicidade de medição e pagamento?
- Que documentos serão utilizados para acompanhamento da execução dos serviços?

- Que documentos serão exigidos, e em que periodicidade, para fins de atestação da execução dos serviços e autorização do pagamento?
- Como a qualidade da execução será aferida?
- A periodicidade e os procedimentos de verificação do alcance dos resultados estão definidos?
- Quais são os **controles e registros** que serão utilizados para a mensuração dos resultados e da qualidade dos serviços?
- Esses **instrumentos formais e objetivos de mensuração** estão incluídos no Plano de Trabalho? (Exemplo: modelos de ordens de serviço; mapas de acompanhamento da prestação dos serviços; formulários de pesquisas de opinião junto aos usuários dos serviços; etc.).
- Que sanções – espécies e valores – podem ser previstas no contrato, para o caso de a contratada não alcançar os resultados esperados?
- Há necessidade de Acordo de Níveis de Serviço? A minuta do Acordo integra o Plano de Trabalho?

Reiteramos que o Plano de Trabalho é a fonte a partir da qual será elaborado o Termo de Referência. Assim, é recomendável que contenha também, se for aplicável, outros elementos adicionais de informação, conforme a adequação e aplicabilidade ao serviço pretendido.



## Aprenda mais

---



Para aprofundar seus conhecimentos a respeito do assunto objeto desta aula, recomendamos a leitura da seguinte obra:

Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. Tribunal de Contas da União. 4ª Ed., revista, atualizada e ampliada. Brasília: TCU, Senado Federal, 2010, p. 196-209.

## Pense a respeito. Prepare-se para a próxima aula

---



Você aprendeu, nesta aula, a respeito dos elementos essenciais do Plano de Trabalho e a finalidade desse importante documento.

Pense a respeito desse assunto, ponderando sobre as seguintes questões: é prática administrativa do órgão ou entidade onde você trabalha manter estatística da execução dos contratos? Qual é a importância dessas estatísticas para a elaboração ou atualização do Plano de Trabalho? Qual é a importância do Plano de Trabalho no planejamento da contratação de serviços terceirizados? O que fazer se não há Plano de Trabalho aprovado e há uma terceirização em curso?

Em nossa próxima aula abordaremos os elementos essenciais do Projeto Básico ou Termo de Referência, com enfoque na contratação de serviços mediante terceirização.