

Estudo Técnico Preliminar 53/2023

1. Informações Básicas

Número do processo: 50300.006318/2023-92

2. Descrição da necessidade

2.1 COMPETÊNCIAS

2.1.1 A Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ é uma organização que integra a Administração Pública Federal indireta e atua no modal aquaviário. Foi criada pela Lei nº 10.233 de 2001 e está vinculada ao Ministério de Portos e Aeroportos - MPA. É uma autarquia em regime especial caracterizada pela independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, além de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, estas últimas ressaltadas pela publicação da Lei nº 13.848 de 2019, também conhecida como Lei das Agências Reguladoras. A ANTAQ tem por finalidade implementar as políticas formuladas pelo MPA, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na legislação. Foi criada para regular, supervisionar e fiscalizar as atividades relacionadas à prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura aquaviária e portuária. Abrange os subsetores portuário, de navegação marítima e de apoio e de navegação interior. Tem como principais entregas a regulação, fiscalização, outorgas e prover dados e informações do mercado regulado à sociedade.

2.1.2 A ANTAQ apresenta significativa carência de serviços terceirizados de apoio técnico especializado, com execução realizada mediante alocação de mão-de-obra exclusiva para serviços técnicos auxiliares, instrumentais e acessórios nas áreas contábil, estatística e econômica, decorrente, principalmente, da ampla gama de competências da Agência, que se acentua em virtude de um quadro de pessoal insuficiente para realização de sua missão. Hoje, após a realização de três concursos públicos, a ANTAQ ainda não possui quadro de servidores completo, contando com 339 servidores do quadro efetivo, conforme o quadro a seguir:

Cargo	Lei nº 10.871 /2004	Quadro Atual	Em aberto
Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários - ERSTA	220	172	45
Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários - TRSTA	130	85	45
Analista Administrativo - AA	70	57	13
Técnico Administrativo – TA	50	25	25
TOTAL	470	339	131

2.2 APOIO TÉCNICO ESPECIALIZADO

2.2.1 Da Necessidade da Contratação

2.2.1.1 O projeto para contratação de serviços de apoio técnico especializado surge de uma demanda reprimida por serviços técnicos especializados na administração pública federal. Tem-se como objetivo apoiar a ANTAQ, no desenvolvimento das atividades auxiliares, instrumentais e acessórias, de forma a melhor empregar os servidores públicos em atividades que visem ao alcance dos objetivos institucionais.

2.2.1.2 Nesse cenário, é essencial que a Agência otimize o uso da força de trabalho composta por servidores efetivos da agência, desonerando-os de atividades auxiliares, instrumentais e acessórias, com vistas a garantir uma atuação estratégica desses servidores.

2.2.1.3 A contratação pretendida é amparada no Decreto nº 9.507/2018, sendo uma alternativa efetiva às formas de contratações previstas nas Leis 8.112/90 e 8.745/93, que requerem recursos financeiros, pessoais e temporais específicos, com foco distinto a este projeto. A Lei 8.745/93, que trata da contratação de servidores por tempo determinado, traz um rol específico de situações aplicáveis, não suprimindo completamente os anseios do serviço público federal. Por sua vez, a utilização de servidores provenientes de cargos comissionados, com previsão na Lei 8.112/90, são direcionados a cargos de liderança e assessoramento, que por força constitucional, são destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, necessidade divergente do que se busca nessa contratação.

2.2.1.4 Nesse sentido, o Decreto 9.507/2018 trouxe um novo rol de possibilidades de execução indireta, mediante contratação, de serviços para administração pública federal direta, autárquica e fundacional, além das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Conforme o artigo 2º, cabe ao Ministro da Economia estabelecer quais serviços deverão ser preferencialmente objeto de execução indireta mediante contratação, desde que observadas as vedações estabelecidas no Decreto, em especial as do artigo 3º:

Administração pública federal direta, autárquica e fundacional

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

2.2.1.5 Entende-se, portanto, que o objeto da presente contratação não se confunde com as contratações previstas nas Leis 8.112/90 e 8.745/93. A contratação proposta destina-se à realização de atividades auxiliares, instrumentais e acessórias aos assuntos da área de competência legal da Administração, na expectativa de proporcionar melhores condições para atingir as metas e objetivos estratégicos em suas ações finalísticas, bem como melhorar o desempenho das atividades acessórias, constituindo-se em uma alternativa indispensável para fortalecer a gestão administrativa.

2.2.1.6 Importante salientar, também, que a contratação objeto daquele estudo visa contribuir para a continuidade das atividades da Administração, como preconiza o princípio da continuidade dos serviços públicos, auxiliando os órgãos e entidades no desempenho das atividades prestadas à sociedade e seus usuários. Necessário, também, informar que a contratação pretendida não terá o condão de usurpar a competência de nenhuma carreira pública do Poder Executivo Federal, pelo contrário, dará suporte aos servidores para que estes foquem em serviços que envolvam a tomada de decisão nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão, controle e aqueles considerados estratégicos.

2.2.1.7 Conforme constou no Estudo Técnico Preliminar - 29/2022, referente ao IRP nº 14/2022 - Apoio Técnico Especializado, da Central de Compras do então Ministério da Economia, foram identificados os seguintes aspectos, que motivaram a propositura desta contratação:

- a) complexidade da estratégia de contratação de apoio técnico especializado por órgãos e entidades públicos de forma descentralizada;
- b) continuidade da execução das atividades e da produtividade;
- c) demanda reprimida por serviços técnicos especializados na administração pública;
- d) imprescindibilidade das atividades auxiliares, instrumentais e acessórias nas áreas contábil, estatística e econômica;
- e) paradigma quanto à impossibilidade de execução, de forma indireta, de atividades auxiliares, instrumentais e acessórias.

2.2.1.8 Considerando o exposto, após análise e levantamentos preliminares, aquela Central de Compras empreendeu os estudos necessários para viabilizar o processo de licitação centralizada para a contratação de serviços especializados nas áreas de administração, contabilidade, direito e estatística para os órgãos e entidades da Administração Pública Federal - APF direta, autárquica e fundacional, na forma denominada Projeto Apoio Técnico Especializado, que teve como referência o Projeto de Apoio Administrativo, o qual disponibilizou diretrizes às futuras licitações centralizadas.

2.2.1.9 Ocorre que, em 8/11/2022, por meio do Aviso de suspensão da IRP (SEI nº 1767531), os órgãos e entidades que haviam manifestado interesse em participar da referida Intenção de Registro de Preços foram informados da suspensão, por decisão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do projeto relativo ao procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP) nº 14/2022, o qual não foi retomado até o presente momento.

2.2.1.10 Considerando que permanece a necessidade de profissionais para executar serviços especializados, foi determinado pela Diretoria-Geral que se iniciasse o processo de contratação direta por esta Agência, nas áreas contábil, estatística e econômica.

2.2.2 Áreas de atuação

2.2.2.1 Nesse momento, na ANTAQ pretende-se realizar a contratação de profissionais para apoio técnico especializado nas áreas de economia, contabilidade e estatística. A escolha por tais perfis de profissionais encontra amparo na necessidade em atividades de suporte e assessoramento, contábil, estatístico e de economia nesta Agência.

2.2.2.2 Para o propositura dos perfis aqui apresentados, foram consideradas as Resoluções nº 10/2004, 04/2007 e 08/2008 do Conselho Nacional de Educação – Ministério da Educação, que apresenta as diretrizes curriculares dos cursos de bacharelados em Ciências Contábeis, Econômicas e Estatística, respectivamente.

2.2.2.3 Os perfis dos profissionais egressos dos cursos citados contemplam as atuais necessidades da ANTAQ no escopo de atuação para suporte às atividades processuais, gestão e fiscalização de contratos, suporte à contratações, apoio nas atividades contábeis, estatísticas e econômicas. Nessas resoluções, pode-se apurar que os profissionais egressos dos cursos de Ciências Contábeis, Estatística e Ciências Econômicas devem possuir as competências e perfis elencados abaixo:

a) Ciências Contábeis

Art. 3º O curso de graduação em Ciências Contábeis deve ensejar condições para que o futuro contabilista seja capacitado a:

I - compreender as questões científicas, técnicas, sociais, econômicas e financeiras, em âmbito nacional e internacional e nos diferentes modelos de organização;

II - apresentar pleno domínio das responsabilidades funcionais envolvendo apurações, auditorias, perícias, arbitragens, noções de atividades atuariais e de quantificações de informações financeiras, patrimoniais e governamentais, com a plena utilização de inovações tecnológicas;

III - revelar capacidade crítico-analítica de avaliação, quanto às implicações organizacionais com o advento da tecnologia da informação.

Art. 4º O curso de graduação em Ciências Contábeis deve possibilitar formação profissional que revele, pelo menos, as seguintes competências e habilidades:

I - utilizar adequadamente a terminologia e a linguagem das Ciências Contábeis e Atuariais;

II - demonstrar visão sistêmica e interdisciplinar da atividade contábil;

III - elaborar pareceres e relatórios que contribuam para o desempenho eficiente e eficaz de seus usuários, quaisquer que sejam os modelos organizacionais;

IV - aplicar adequadamente a legislação inerente às funções contábeis;

V - desenvolver, com motivação e através de permanente articulação, a liderança entre equipes multidisciplinares para a captação de insumos necessários aos controles técnicos, à geração e disseminação de informações contábeis, com reconhecido nível de precisão;

VI - exercer suas responsabilidades com o expressivo domínio das funções contábeis, incluindo noções de atividades atuariais e de quantificações de informações financeiras, patrimoniais e governamentais, que viabilizem aos agentes econômicos e aos administradores de qualquer segmento produtivo ou institucional o pleno cumprimento de seus encargos quanto ao gerenciamento, aos controles e à prestação de contas de sua gestão perante à sociedade, gerando também informações para a tomada de decisão, organização de atitudes e construção de valores orientados para a cidadania;

VII - desenvolver, analisar e implantar sistemas de informação contábil e de controle gerencial, revelando capacidade crítico analítica para avaliar as implicações organizacionais com a tecnologia da informação;

VIII - exercer com ética e proficiência as atribuições e prerrogativas que lhe são prescritas através da legislação específica, revelando domínios adequados aos diferentes modelos organizacionais.

b) Estatística

Art. 4º O curso de graduação em Estatística deverá prover sólida formação científica para o egresso, desenvolvendo a sua capacidade para:

I - abordar com proficiência os problemas usuais de sua área de atuação: coleta, organização e síntese de dados, ajuste de modelos, com base em conhecimentos sólidos e atualizados;

II - investigar e implementar soluções para problemas novos e interpretar criticamente novos conhecimentos;

III - assumir postura ética diante dos fatos.

Art. 5º A integralização curricular do curso de Estatística deverá desenvolver, pelo menos, a formação das seguintes competências e habilidades:

I - ter cultura científica: o trabalho estatístico se inicia pela interação com outros profissionais e, dessa forma, o estatístico deve estar habilitado a participar ativamente da discussão; para isso, precisa conhecer os fundamentos mais gerais das áreas com as quais deverá colaborar;

II - ter capacidade de expressão e de comunicação;

III - ter conhecimento das formas de planejamento de coleta de dados;

IV - ter conhecimento das formas de medição das variáveis de sua área de atuação e de organização e manipulação dos dados;

V - saber produzir sínteses numéricas e gráficas dos dados, através da construção de índices, mapas e gráficos;

VI - saber usar técnicas de análise e de modelagem estatística;

VII - ser capaz de, a partir da análise dos dados, sugerir mudanças em processos, políticas públicas, instituições etc.;

VIII - possuir capacidade crítica para analisar os conhecimentos adquiridos, assimilar novos conhecimentos científicos e/ou tecnológicos, além de capacidade de trabalhar em equipe multidisciplinar;

IX - ter habilidades gerenciais.

c) Ciências Econômicas

Art. 3º O curso de graduação em Ciências Econômicas deve ensejar, como perfil desejado do formando, capacitação e aptidão para compreender as questões científicas, técnicas, sociais e políticas relacionadas com a economia, revelando assimilação e domínio de novas informações, flexibilidade intelectual e adaptabilidade, bem como sólida consciência social indispensável ao enfrentamento de situações e transformações político-econômicas e sociais, contextualizadas, na sociedade brasileira e no conjunto das funções econômicas mundiais.

Parágrafo único. O Bacharel em Ciências Econômicas deve apresentar um perfil centrado em sólida formação geral e com domínio técnico dos estudos relacionados com a formação teórico-quantitativa e teórico-prática, peculiares ao curso, além da visão histórica do pensamento econômico aplicado à realidade brasileira e ao contexto mundial, exigidos os seguintes pressupostos:

I - uma base cultural ampla, que possibilite o entendimento das questões econômicas no seu contexto histórico-social;

II - capacidade de tomada de decisões e de resolução de problemas numa realidade diversificada e em constante transformação;

III - capacidade analítica, visão crítica e competência para adquirir novos conhecimentos; e

IV - domínio das habilidades relativas à efetiva comunicação e expressão oral e escrita.

Art. 4º Os cursos de graduação em Ciências Econômicas devem possibilitar a formação profissional que revele, pelo menos, as seguintes competências e habilidades:

I - desenvolver raciocínios logicamente consistentes;

II - ler e compreender textos econômicos;

III - elaborar pareceres, relatórios, trabalhos e textos na área econômica;

IV - utilizar adequadamente conceitos teóricos fundamentais da ciência econômica;

V - utilizar o instrumental econômico para analisar situações históricas concretas;

VI - utilizar formulações matemáticas e estatísticas na análise dos fenômenos socioeconômicos; e

VII - diferenciar correntes teóricas a partir de distintas políticas econômicas.

2.2.2.4 Importante reafirmar que se trata da contratação de serviços de profissionais que atuarão em atividades acessórias, instrumentais ou complementares, em suporte aos servidores públicos federais. Portanto, a escolha pelo perfil dos trabalhadores nas áreas informadas trata-se apenas da indicação dos perfis dos profissionais mais adequados para realização de suporte gerencial.

2.2.2.5 A contratante deverá observar as vedações estabelecidas no Decreto nº 9.507/2018, que expressamente veda terceirização de atividades que “envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle”.

2.2.2.6 Acrescenta-se, também, a vedação pelo Decreto nº 9.507/2018, da terceirização de atividades “que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal”.

2.2.2.7 Evidencia-se que não haverá a substituição de servidores públicos em suas atividades, mas, tão somente, a contratação de profissionais para dar suporte em suas atividades. Desta forma, visando dirimir possível desvio de função, não haverá a solicitação por parte da administração da inscrição dos profissionais em seus conselhos de classe, visto que não se trata da execução integral ou plena das atividades profissionais.

2.2.2.8 O grau de instrução exigido dos profissionais que irão atuar por intermédio de empresa terceirizada, nas áreas contábil, estatística e econômica, será exclusiva para bacharéis em contabilidade, estatística e economia, respectivamente.

2.2.2.9 Será vedada a contratação de tecnólogos. Conquanto os cursos de tecnologia sejam considerados de graduação superior, a teor da Lei 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, tal regra admite exceção na discricionariedade administrativa, até porque os artigos 43 a 57 da citada lei colocam os tecnólogos em categoria diferenciada da educação superior. Neste ponto, anota-se que as funções desempenhadas por tecnólogos não se revelam similares o bastante para justificar a equiparação do tratamento e as atividades esperadas pelos contratados, que exige recrutamento de profissionais com diploma de curso de graduação de bacharelado.

2.3 BASE LEGAL E NORMATIVA - EXECUÇÃO INDIRETA DE SERVIÇOS

2.3.1 A CF, em seu artigo 37, inciso II, dispõe que “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. O Decreto nº 9.507/18, que revogou o Decreto nº 2.271/97, estabeleceu parâmetros para a execução indireta dos serviços no Executivo federal, distinguindo as hipóteses cabíveis de acordo com as características das pessoas jurídicas que compõem o Ente.

2.3.2 O Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, estabelece as regras básicas sobre a execução indireta, mediante contratação de serviços pela APF direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, dispondo nos seus artigos 2º e 3º o que segue:

*“Art. 2º Ato do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão estabelecerá os serviços que serão **preferencialmente** objeto de execução indireta mediante contratação.*

...

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.” (grifo nosso)

2.3.3 Em decorrência da reorganização da Presidência da República - PR e dos Ministérios estabelecida pela Lei nº 13.844, de 19 de junho de 2019, que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, o Ministério da Fazenda - MF, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC e o Ministério do Trabalho – MTb foram aglutinados no Ministério da Economia – ME. Por consequência, a redação do artigo acima foi alterado pelo Decreto nº 10.183, de 20 de dezembro de 2019 e também revogado o parágrafo 2º do artigo 3º, dispondo que:

*“Art. 2º Ato do **Ministro de Estado da Economia** estabelecerá os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta mediante contratação.*

...

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

...” (grifo nosso)

2.3.4 Apesar da nova reorganização da Presidência da República e dos Ministérios aprovada por meio da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, que criou, por desmembramento do Ministério da Economia, o Ministério da Fazenda, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, o Ministério do Planejamento e Orçamento, e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, não houve nova alteração no referido Decreto nº 9.507, de 2018, após o Decreto nº 10.183, de 2019.

2.3.5 Cumprindo o disposto no citado artigo, o antigo MP, por meio da Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018, estabeleceu:

*“Art. 1º No âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, **serão preferencialmente objeto de execução indireta**, dentre outros, os seguintes serviços:*

...

Parágrafo único. Outras atividades que não estejam contempladas na presente lista poderão ser passíveis de execução indireta, desde que atendidas as vedações constantes no Decreto nº 9.507, de 2018.

...” (grifo nosso)

2.3.6 Destaca-se que os normativos acima elencados estão em harmonia com o Decreto-Lei nº 200, de 1967, que em seu 10º artigo apresenta o seguinte texto:

“Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;*
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;*
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.*

§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

§ 3º A Administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público.

§ 4º Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

§ 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.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional".

2.3.7 Existe, também, na legislação concernente a licitações a previsão de prestação de serviços para apoio à fiscalização, como o exposto na Lei 8.666/93:

"Art. 67. A execução do contrato **deverá** ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, **permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição**". (grifo nosso).

2.3.8 Na nova Lei de Licitações, Lei 14.133/2021, existe a previsão para execução indireta os serviços de atividades acessórias, instrumentais **ou complementares**, com a evidenciação do seguinte:

"Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as **atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares** aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado". (grifo nosso).

2.3.9 Em complemento ao exposto, a Instrução Normativa SEGES nº 05, de 2017 prevê que:

Seção III - Dos Serviços Passíveis de Execução Indireta

Art. 7º **Nos termos da legislação**, serão objeto de execução indireta as atividades **previstas em Decreto que regulamenta a matéria**.

§ 1º A Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção, tais como os elencados na Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998.

§ 2º As funções elencadas nas contratações de prestação de serviços deverão observar a nomenclatura estabelecida na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), do Ministério do Trabalho, ou outra que vier a substituí-la.

Art. 8º Poderá ser admitida a contratação de serviço de **apoio administrativo**, considerando o disposto no inciso IV do art. 9º desta Instrução Normativa, com a **descrição no contrato de prestação de serviços para cada função específica das tarefas principais e essenciais a serem executadas, admitindo-se pela Administração, em relação à pessoa encarregada da função, a notificação direta para a execução das tarefas**.

2.3.10 No que concerne ao posicionamento da Egrégia Corte de Contas Federal, já se tem substancial jurisprudência sobre a possibilidade de terceirização de profissional especializado para atividades de forma auxiliar, desde que não concorra com cargo ou função prevista no Plano de Cargos e Salários da entidade, nem suas atividades, tanto quanto, não envolva a tomada de decisão, gestão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, bem como, realização de atividades fim. Nesse sentido, pode-se elencar os seguintes Acórdãos:

Acórdão 1890/2003 – Plenário

“2.1 - determinar ao Departamento de Polícia Federal que orientasse suas unidades jurisdicionadas, no sentido de observarem o fiel cumprimento do Decreto n. 2.271/1997, que se refere à terceirização de mão-de-obra especializada no âmbito da administração pública federal, evitando a contratação de atividades correlatas àquelas desempenhadas pelas categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão”.

Acórdão TCU 712/2007 - Plenário

“d.2.1.2) atente, para não se caracterizar vínculo empregatício que enseje o descumprimento do disposto no art. 37, inciso II, da Constituição, e resulte na terceirização das atividades que integrem o plexo de suas funções finalísticas abrangidas por seu Plano de Cargos e Salários, que a contratação de serviço profissional especializado deve atender a enquadramento como atividade-meio da entidade, ser referido à regulação por legislação específica e não permitir a configuração de pessoalidade, da habitualidade, da onerosidade e da subordinação direta da relação entre o empregado e o ente tomador, conforme firme orientação jurisprudencial deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos ns. 71/2003, 76/2003, 1815/2003, 341/2004 e 307/2004 e Decisões ns. 128/93, 334/95 e 885/97, todos do Plenário; e Acórdãos ns. 143/99 e 168/2002, da 2.ª Câmara, com observância, nesse sentido, do cumprimento do disposto no art. 68 da Lei n. 8.666/93, referente à indicação e atuação do preposto da contratada;

d.2.1.5) abstenha-se de prever, no caso de realização de licitação para contratação de serviços profissionais especializados de advocacia e de consultoria em geral, o desempenho de quaisquer funções, por empregados da contratada ou por pessoas físicas contratadas não regularmente investidas em cargo ou função previsto no Plano de Cargos e Salários da entidade, que concorram de forma integrada, ainda que temporariamente, à estrutura hierárquica do CRA-RJ, e, seja cumulativamente ou não, de forma presencial, habitual ou onerosa, para a tomada de decisões da gestão, uma vez que privativas dos empregados investidos dos cargos e funções próprios do Plano de Cargos e Salários com tal atribuição, observando, no que aplicável, o constante do Decreto n. 2.271/97, que dispõe sobre a contratação de serviços na Administração direta, autárquica e fundacional, e que estabelece, no art. 1º, a possibilidade de terceirização de serviços relativos às atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, e o constante no art. 6.º da Lei n. 8.666/93”.

Acórdão 2254/2008 – Plenário

“9.8.2. ao terceirizarem serviços na área da saúde pública, permitam apenas execução indireta de atividades acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do ente, órgão ou entidade, na forma do § 7º do art. 10 do Decreto-Lei 200/1967 e do art. 1º do Decreto 271/1997”.

2.3.11 O Tribunal de Contas da União, em decisão paradigmática recente, já considerando a nova legislação da matéria, assim se pronunciou:

Acórdão 1184/2020-Plenário TCU.

“É possível a contratação da execução indireta da prestação dos serviços acessórios ou complementares realizados por servidores efetivos da área técnica da Fundação Nacional da Saúde, nos termos da IN MPDG 5/2017 e do Decreto 9.507/2018, desde não estejam presentes, na relação entre o pessoal da prestadora de serviço e a Administração Pública, as características da pessoalidade e da subordinação, próprias da relação empregatícia, e não se incorra nas vedações do art. 3º do mencionado decreto, de modo que, entre outras, não

constituam atividade inerente às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da entidade, salvo disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, ou em extinção". - Data da sessão: 13/05/2020.

2.3.12 Assim, no que se refere à terceirização das atividades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, entende-se que os novos regramentos legais em nada alteraram o entendimento anteriormente adotado, de que a execução indireta será lícita se corresponder a um serviço acessório/instrumental e sem correspondência no plano de cargos do órgão ou entidade.

2.3.13 Este posicionamento prestigia, não apenas a nova sistemática adotada no sistema jurídico pátrio, mas, sobretudo, os princípios constitucionais, em especial, o da legalidade, impessoalidade e moralidade. Não se pode perder de vista que, a Lei nº 13.429/2017 e seus desdobramentos devem ser lidos e interpretados à luz do quanto disposto no artigo 37, II, da CF. Ademais, a preocupação das Cortes de Controles mantém-se em relação ao desvirtuamento do instituto da terceirização e a ausência de conformidade legal nas contratações.

2.3.14 Neste aspecto, oportuno reproduzir o voto condutor do julgamento paradigmático do TCU, Acórdão 1184 /2020- Plenário, anteriormente citado:

"29. (...) não se pode confundir a figura da terceirização de serviços que envolvem mão-de-obra, prevista na Constituição, com uma suposta terceirização para simples contratação de mão de obra, por ela expressamente vedada. Na primeira, a Administração possui relação jurídica com a empresa contratada e este vínculo com o trabalhador; enquanto na segunda, a Administração estabelecerá indevidamente vínculo diretamente com o contratado.

30. Existem, contudo, algumas limitações à possibilidade de terceirização de todas as atividades da Administração Pública. A doutrina tem se debatido há algum tempo a respeito do limite de utilização desse instituto entre as atividades-meio e atividades-fim da organização.

Apesar das vantagens advindas com a terceirização, há, entretanto, uma dificuldade conceitual na separação desses conceitos, conforme observa o próprio Supremo Tribunal Federal:

1. A dicotomia entre 'atividade-fim' e 'atividade-meio' é imprecisa, artificial e ignora a dinâmica da economia moderna, caracterizada pela especialização e divisão de tarefas com vistas à maior eficiência possível, de modo que frequentemente o produto ou serviço final comercializado por uma entidade comercial é fabricado ou prestado por agente distinto, sendo também comum a mutação constante do objeto social das empresas para atender a necessidades da sociedade, como revelam as mais valiosas empresas do mundo. É que a doutrina no campo econômico é uníssona no sentido de que as 'Firmas mudaram o escopo de suas atividades, tipicamente reconcentrando em seus negócios principais e terceirizando muitas das atividades que previamente consideravam como centrais' (ROBERTS, John. The Modern Firm: Organizational Design for Performance and Growth. Oxford: Oxford University Press, 2007). (...)

5. A terceirização apresenta os seguintes benefícios: (i) aprimoramento de tarefas pelo aprendizado especializado; (ii) economias de escala e de escopo; (iii) redução da complexidade organizacional; (iv) redução de problemas de cálculo e atribuição, facilitando a provisão de incentivos mais fortes a empregados; (v) precificação mais precisa de custos e maior transparência; (vi) estímulo à competição de fornecedores externos; (vii) maior facilidade de adaptação a necessidades de modificações estruturais; (viii) eliminação de problemas de possíveis excessos de produção; (ix) maior eficiência pelo fim de subsídios cruzados entre departamentos com desempenhos diferentes; (x) redução dos custos iniciais de entrada no mercado, facilitando o surgimento de novos concorrentes; (xi) superação de eventuais limitações de acesso a tecnologias ou matérias-primas; (xii) menor alavancagem operacional, diminuindo a exposição da companhia a riscos e oscilações de balanço, pela redução de seus custos fixos; (xiii) maior flexibilidade para adaptação ao mercado; (xiv) não comprometimento de recursos que poderiam ser utilizados em setores estratégicos; (xv) diminuição da possibilidade de falhas de um setor se comunicarem a outros; e (xv) melhor adaptação a diferentes requerimentos de administração, know-how e estrutura, para setores e atividades distintas.

6. A Administração Pública, pautada pelo dever de eficiência (art. 37, caput, da Constituição), deve empregar as soluções de mercado adequadas à prestação de serviços de excelência à população com os recursos disponíveis, mormente quando demonstrado, pela teoria e pela

prática internacional, que a terceirização não importa precarização às condições dos trabalhadores. (STF, Pleno, ADPF 324/DF, rel. min. Roberto Barroso, 30/8/2018) (...)

32. Por certo, a agilidade da Administração Pública não é a mesma do que a das empresas privadas, diante dos preceitos constitucionais mencionados e também dos poderes extroversos e das responsabilidades que detém, razão pela qual não se pode invocar amplamente os preceitos nas Leis 13.429/17 e 13.476/17, até mesmo porque estes normativos permaneceram silentes em relação à terceirização das atividades na esfera pública.

33. Exatamente por esse motivo, o Decreto 9.507/18, que dispôs sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, estabeleceu em seu art. 3º os serviços que não poderão ser objeto de execução indireta:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços: I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

34. No mesmo artigo, o mencionado decreto flexibilizou a possibilidade de execução indireta para "os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput (...), vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado".

35. Tal comando demonstra que a Administração Pública poderá contratar serviços para o apoio das atividades previstas no caput do art. 3º, sem poder, entretanto, transferir a decisão para terceiros, ou seja, o protagonismo deverá permanecer em suas mãos.

(grifos aditados)

2.3.15 Logo, o gestor público deve estar convicto de que a terceirização almejada se enquadra na terceirização dos serviços, que difere da rechaçada locação de mão de obra. Frise-se, a Administração ao celebrar contratos com mero intuito de conseguir mão de obra, em flagrante violação à regra constitucional que determina a realização de concursos públicos, viola, simultaneamente, os princípios da impessoalidade e da moralidade.

2.3.16 Não é demais repisar a farta jurisprudência do TCU em relação aos desvirtuamentos do instituto da terceirização no setor público, por vezes identificados: É ilegal a terceirização caso verificada a existência de subordinação e pessoalidade dos terceirizados em relação à contratante. (Acórdão 3294/2011-Plenário TCU, 07/12/2011). É vedada a ingerência da Administração ou de seus servidores na gestão dos recursos humanos das empresas contratadas para a prestação de serviços terceirizados, em especial no tocante à indicação dos empregados que devem ser contratados por tais empresas para prestarem serviços no âmbito da contratante (Acórdão 35/2019-Plenário, 23/01/2019). Não é permitido o direcionamento ou a indicação de pessoas, em especial de parentes dos servidores ou empregados públicos, para prestação de serviços em contratos terceirizados, sob pena de configuração de nepotismo (Acórdão 3001/2011-Plenário TCU, 16/11/2011). Não devem os empregados terceirizados exercerem atividade diversa da prevista em suas contratações, sob pena de configurar desvio de função" (Acórdão 669/2008-Plenário, 16/04/2008).

2.4 ATIVIDADES AUXILIARES, INSTRUMENTAIS E ACESSÓRIAS

2.4.1 As atividades auxiliares são descritas como o exercício laboral de apoio, que objetiva dar suporte à execução das atividades principais e secundárias de uma organização. Na Resolução Concla nº 01/200811, obteve-se a seguinte definição para atividades auxiliares, ao se falar de atividades econômicas:

"atividades de apoio administrativo ou técnico, exercidas no âmbito da empresa, voltadas à criação das condições necessárias para o exercício de suas atividades principal e secundárias e desenvolvidas para serem intencionalmente consumidas dentro da empresa. Os exemplos mais comuns de atividades auxiliares são: as funções de gestão gerencial e

administrativa; o transporte próprio; os serviços de manutenção de prédios, máquinas e equipamentos; o armazenamento próprio; compras e promoção de vendas; limpeza; segurança; informática".

2.4.2 Definições similares são encontradas para atividades instrumentais, que são descritas como ações que servem de auxílio para se conseguir um objetivo, como também, tais atividades se configuram como um meio de alcançar um determinado fim. Quanto ao termo acessório, ou atividades acessórias, pode-se descrever como atividades suplementares, adicionais, anexas ou que se juntam ao principal. Conclui-se, que são ações importantes, que dão suporte às principais atividades realizadas por uma organização.

2.4.3 Nesse sentido, entende-se que a contratação de serviços terceirizados poderiam ser realizados em suporte aos servidores públicos em suas atividades, meramente burocráticas, direcionando aos servidores a destinar seus esforços na realização das atividades gerenciais, de planejamento e finalísticas.

2.4.4 Para que se tenha uma maior segurança do controle das atividades desempenhadas por trabalhadores em atividades auxiliares, instrumentais e acessórias, torna-se necessário relembrar a base legal, item 1.3 deste estudo, em que se elencam as possibilidades de terceirização no serviço público federal. De forma complementar, é necessário relatar que os trabalhadores terceirizados não poderão realizar atividades com caráter de análise final e atividades conclusivas.

2.4.5 De forma a exemplificar ao acima exposto, citasse as atividades de analisar preliminarmente um documento, a elaboração de uma minuta de um Termo de Referência ou de um expediente jurídico poderiam ser realizados pelo trabalhador terceirizado. Por outro lado, a assinatura de um Termo de Referência, a realização de um pregão e assinatura de uma peça jurídica são atos exclusivos de um servidor público, cabendo ao terceirizado o suporte ao servidor público para essas atividades.

2.4.6 Nesse sentido, faz-se necessário citar o posicionamento do Tribunal de Contas de União, por intermédio do Acórdão nº 1069/2011 – Plenário, em sua Ata 14/2011, com relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar. No período fazia referência ao Decreto nº 2.271/1997 (revogado pelo Decreto 9.507/2018) e a Instrução Normativa SLTI/MP nº 2 /2008 (revogada pela IN 05/2017), que foram revogados, mas mantiveram seu teor nos novos normativos, quanto ao que se discute. A corte entendeu pela possibilidade de terceirização de atividades de apoio à análise de prestação de contas em convênios ou instrumentos congêneres. O Acórdão é bastante elucidativo, evidenciando no Voto do Ministro em um primeiro momento a impossibilidade de terceirização de atividade-fim:

"Quanto ao mérito, a 6ª Secex ressaltou, apropriadamente, que "este Tribunal conta com jurisprudência consolidada ao se manifestar, em diversas ocasiões, sobre a terceirização de serviços na administração pública em casos concretos. O entendimento é unânime no sentido de que a terceirização somente pode ocorrer nos limites definidos legalmente, não se admitindo a terceirização de serviços atinentes à área finalística dos órgãos e entidades (Acórdãos 2085/2005, 1520/2006, 4730/2009, 1466/2010, todos do Plenário)."

2.4.7 Posteriormente, o Ministro faz menção à possibilidade de terceirizar atividades acessórias ou instrumentais, diferindo das atividades exclusivas do servidor público:

"12. Apesar de o Ministro de Estado da Educação não ter especificado objetivamente quais seriam as chamadas atividades de "auxílio na instrumentalização de processos" – fazendo apenas referência à reunião em documento próprio de todas as informações, consultas e dados necessários à conclusão do exame da prestação de contas – e da relevância de todas as atividades envolvidas no procedimento, não vislumbro prejuízo, para a avaliação sobre o mérito da prestação de contas, na terceirização de serviços que, sem sombra de dúvidas, possam ser considerados como acessórios ou instrumentais.

13. Para ilustrar a situação, no meu entendimento, podem ser citadas como exemplos desses serviços as atividades relacionadas à montagem física dos processos ou à digitação de dados, tendo em vista o caráter público dos documentos que integram a prestação de contas.

14. Certamente, não é cabível repassar para terceiros qualquer ato que importe em juízo de valor sobre a aceitação ou não das despesas incluídas na prestação de contas, mas inserir dados em sistema pertencente à Administração, que efetue automaticamente críticas e aponte eventuais inconsistências (falta de correspondência entre o débito na conta bancária específica do convênio e o valor declarado na relação de pagamentos apresentada pelo gestor, por exemplo) a serem avaliadas por servidor público, pode configurar, a meu ver, atividade acessória ou instrumental, para a qual o ordenamento jurídico autoriza a

terceirização. Sendo, claro, que a responsabilidade pelos dados ali inseridos deve ser do servidor que examina o processo, pois o pressuposto é de que tais dados serão conferidos por quem examina e se pronuncia no processo.

15. Anoto que a referida Lei nº 11.357/2006 estruturou os cargos de Técnico em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais (art. 40, inciso II), de nível intermediário, prevendo como suas atribuições o suporte e o apoio técnico especializado a diversas atividades, entre as quais a “coordenação, acompanhamento e controle da execução de programas e projetos financiados com recursos do FNDE”, bem como a “análise de desempenho institucional e de resultados dos programas e projetos financiados com recursos alocados no orçamento” da autarquia.

Ainda que a lei não tenha delimitado os conceitos de “suporte” e “apoio técnico” (que, em tese, podem compreender qualquer atividade-meio da instituição), entendo que deve haver interpretação sistemática da norma no sentido de considerar que não englobam as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, as quais podem ser objeto de terceirização, segundo o mencionado art. 1º do Decreto nº 2.271/1997, sob pena de se inviabilizar a aplicação desse instituto.

16. Destarte, concluo que é possível terceirizar serviços como os descritos no item 13 retro sempre que não houver dúvidas a respeito do seu caráter acessório ou instrumental e forem observadas as prescrições legais sobre o assunto.

Certamente, não é cabível repassar para terceiros qualquer ato que importe em juízo de valor sobre a aceitação ou não das despesas incluídas na prestação de contas, mas inserir dados em sistema pertencente à Administração, que efetue automaticamente críticas e aponte eventuais inconsistências (falta de correspondência entre o débito na conta bancária específica do convênio e o valor declarado na relação de pagamentos apresentada pelo gestor, por exemplo) a serem avaliadas por servidor público, pode configurar, a meu ver, atividade acessória ou instrumental, para a qual o ordenamento jurídico autoriza a terceirização. Sendo, claro, que a responsabilidade pelos dados ali inseridos deve ser do servidor que examina o processo, pois o pressuposto é de que tais dados serão conferidos por quem examina e se pronuncia no processo.”

2.4.8 A posteriori, os Ministros acordaram que:

“9.2.1 as atribuições inerentes ao acompanhamento e à análise técnica e financeira das prestações de contas apresentadas em virtude de convênios, ajustes ou instrumentos congêneres, que tenham por fim a transferência voluntária de recursos da União para a execução de políticas públicas, constituem atividade precípua e finalística da Administração e, em consequência, não podem ser objeto de terceirização, conforme art. 1º, § 2º, do Decreto nº 2.271/1997 e art. 9º, incisos I, II e III, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 2/2008;

9.2.2 as atividades de apoio ao acompanhamento e à análise das referidas prestações de contas podem ser objeto de terceirização quando forem, nitidamente, acessórias ou instrumentais e não requererem qualquer juízo de valor acerca das contas, além de não estarem abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratarem de atribuições de cargo extinto, total ou parcialmente, nos termos do art. 1º, caput e § 2º, do Decreto nº 2.271/1997 e dos arts. 6º, 7º, § 2º, 8º e 9º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 2/2008;

9.2.3. a prestação de serviços terceirizados não deve criar para a Administração contratante qualquer tipo de vínculo com os empregados da contratada que caracterize pessoalidade e subordinação direta, de acordo com o art. 4º, inciso IV, do Decreto nº 2.271/1997 e os arts. 6º, § 1º, e 10, inciso I, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 2/2008”.

(grifo nosso)

2.4.9 Pelo exposto, conclui-se que as atividades auxiliares, instrumentais e acessórias podem ser realizadas por trabalhadores terceirizados, desde que sejam delimitadas as atividades a serem realizadas, e que estas não estejam abrangidas pelo plano de cargos dos órgão ou entidade. E obviamente, que estejam de acordo com as condições previstas no Decreto 9.507/2018 e na Instrução Normativa SLTI/MP nº 05/2017.

2.4.10 Portanto, o objeto da presente contratação, ou seja, serviços compreendidos no âmbito de atividades contábil, jurídica, estatística e administrativa podem ser terceirizados. Contudo, fica a cargo dos gestores dos órgãos/ instituições o envio de demandas que não contenham atividade-fim, sob pena de incorrerem atos típicos do Poder Executivo e portanto, que não podem ser licitados e celebrados por terceirizados. Neste sentido Maria Sylvia Zanella Di Pietro: "(...) Eles são considerados funcionários de fato e, em consequência, não podem assinar documento nenhum, não podem praticar nenhum ato administrativo, não podem celebrar um contrato, não podem aplicar uma penalidade (...) porque eles não estão investidos em cargo, emprego ou função." - in 2009, p.71.

2.4.11 De acordo com os pontos destacados acima, pode-se afirmar que a Terceirização só é admitida na Administração Pública, sem violar o núcleo essencial do princípio do concurso público, quando cumpridas cumulativamente as seguintes condições:

- a) tratar-se de atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias (atividades-meio);
- b) não constante do quadro de cargos, empregos e funções do órgão ou entidade; e,
- c) inexistentes na relação os elementos da pessoalidade e subordinação direta.

2.5 CUSTOS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

2.5.1 Não tendo sido localizado estudo mais recente, apresenta-se na Tabela abaixo o levantamento dos custos operacionais dos processos de contratação da APF realizado no ano de 2007 pelo antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, decorrente do Contrato de Prestação de Serviços nº 06/47-2825 firmado entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e o consórcio formado pela Fundação Instituto de Administração – FIA, IDS-Scheer Sistemas de Processamento de Dados Ltda. e Sundfeld Advogados, conforme Relatório Técnico 12 – Consolidação do Levantamento de Custos:

Custos Operacionais dos Processos de Contratação					
Modalidade	Quantidade de eventos	Órgãos que utilizaram a modalidade	Custo Médio das áreas de compras	Suporte Jurídico e publicações	Custo total
Dispensa de licitação	4.611	12	R\$ 1.531	R\$ 495	R\$ 2.026
Convite	38	7	R\$ 31.361	R\$ 945	R\$ 32.306
Pregão eletrônico	633	13	R\$ 19.593	R\$ 1.105	R\$ 20.698
Pregão eletrônico para Registro de Preços	50	7	R\$ 30.636	R\$ 1.551	R\$ 32.187
Pregão presencial	16	7	R\$ 46.843	R\$ 845	R\$ 47.688
Pregão presencial para Registro de Preços	1	1	R\$ 29.117	R\$ 684	R\$ 29.801
Tomada de Preços - menor preço	13	6	R\$ 35.701	R\$ 8.025	R\$ 43.726
Tomada de Preços - técnica e preço	19	1	R\$ 20.194	R\$ 1.456	R\$ 21.651
Concorrência Pública - menor preço	59	6	R\$ 19.269	R\$ 2.404	R\$ 21.673
Concorrência Pública - Técnica e preço	50	6	R\$ 19.962	R\$ 3.716	R\$ 23.679
Concorrência Pública para Registro de Preços	-	0	R\$ -	R\$ -	R\$ -

2.5.2 Não considerando mudanças nos processos de contratação, especialmente as decorrentes da disponibilização do Painel de Compras e Painel de Preços e do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, os valores das modalidades pregão eletrônico e pregão eletrônico com utilização do SRP, atualizados para março de 2022 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, são correspondentes a R\$ 50.998,93 e R\$ 79.307,30, respectivamente. Tais valores também estão presentes na Nota Técnica nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC (Doc. SEI nº 15225022), que objetivava a alteração dos limites das modalidades da Lei nº 8.666/93 e outras.



3. Área requisitante

Área Requisitante	Responsável
SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS	ALEXANDRE RIBEIRO PEREIRA LOPES

4. Descrição dos Requisitos da Contratação

4.1 REQUISITOS PARA ATENDIMENTO DA NECESSIDADE

4.1.1 Em consonância com a legislação e normas que regulam o processo licitatório e visando a racionalização e eficácia da gestão, controle e fiscalização contratual, a contratação dos serviços de apoio técnico especializado deve considerar os seguintes requisitos básicos:

- a) contratação de empresa especializada e com experiência comprovada;
- b) alocação pela empresa contratada de empregados para execução dos serviços observando os cargos descritos nos quadros 1 a 3 deste Estudo, consideradas as suas respectivas atribuições e requisitos;
- c) realização da seleção de trabalhadores conforme os pré-requisitos definidos pela administração pública;
- d) desenvolvimento das atividades relacionadas aos serviços de forma presencial;
- e) exigência de garantia de execução contratual que contemple também a cobertura para os casos de descumprimento das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária pela empresa contratada, com validade durante a vigência do contrato e mais 90 dias após o seu encerramento;
- f) pagamento de parte dos valores mensais devidos à empresa contratada, correspondente às férias, décimo terceiro salário e verbas rescisórias dos empregados alocados na execução dos serviços, em conta vinculada, com movimentação condicionada à autorização dos órgãos ou entidades contratantes, conforme disciplina na IN SEGES nº 5/2017;
- g) estabelecimento de indicadores do desempenho da empresa contratada na execução do serviço.

4.2 CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS – VIGÊNCIA CONTRATUAL

4.2.1 Os serviços a serem contratados enquadram-se nos pressupostos do Decreto nº 9.507, de 2018, constituindo-se em atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares à área de competência legal do órgão licitante, com características não inerentes às categorias funcionais abrangidas pelos planos de cargos da Administração Pública Federal. Considerando que as atividades relacionadas a apoio técnico especializado serão permanentes nos órgãos e entidades têm natureza continuada e, também, o histórico das vigências dos contratos analisados e apresentados neste relatório, é indicada a duração inicial de 30 meses para os contratos a serem firmados, podendo ser prorrogado por interesse das partes até o limite máximo permitido em Lei, tendo em vista que tal medida racionaliza o processo de gestão contratual e reduz os custos decorrentes.

4.2.2 Tal iniciativa encontra amparo na Orientação Normativa nº 38, de 13.12.2011 da Advocacia-Geral da União (AGU), que possibilita a celebração de contratos com prazo inicial de vigência superior a doze meses “nos casos em que, diante da peculiaridade e/ou complexidade do objeto, fique tecnicamente demonstrado o benefício advindo para a administração”. A mesma orientação também informa que “é juridicamente possível a prorrogação do contrato por prazo diverso do contratado originariamente”.

4.2.3 A utilização do contrato inicial de 30 meses visa uma melhor racionalização da utilização dos recursos humanos e financeiros, com a otimização sistemática dos processos de trabalho e redução de custos processuais para renovação de contrato, em comparativo com a utilização de 12 meses.

4.2.4 Tem-se evidenciado que a celebração de contrato com vigência contratual por período superior a doze meses se apresenta como boa prática, em virtude de redução de custos administrativos processuais e da gestão de

contratos para administração, além alinhar-se com a Orientação Normativa nº 38/2011, da Advocacia - Geral da União (AGU). Observa-se que a redução de custos não será obtida apenas pelos custos processuais, mas também, com a melhor proposta das contratadas, haja vista que a empresa já terá a informação que o contrato inicial será de 30 meses, podendo fornecer melhor (menor) proposta no certame.

4.2.5 A prestação dos serviços não gera vínculo empregatício entre os empregados da Contratada e a Administração Contratante, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta, admitindo-se pela administração, em relação à pessoa encarregada da função, a notificação direta para a execução das tarefas previamente definidas, nos termos do art. 5º, Inc II, da IN 05/2017/MPDG[R1] .

4.2.6 A necessidade dos serviços pretendidos materializa-se na contratação de serviço continuado com mão de obra com formação de nível superior, qualificados e especializados, que possam auxiliar a realização de levantamentos de informações precisas, que auxiliem os servidores públicos formalmente designados em tomadas de decisões, quanto às reais necessidades dos órgãos e entidades pelas diversas áreas. Tais profissionais poderão dar suporte e auxílio nas atividades gerenciais, dando suporte na elaboração e análise de Termos de Referência, Projetos Básico, Editais, nas minutas de documentos jurídicos, como também, no acompanhamento à execução contratual, fornecendo subsídios, na forma de relatórios e planilhas de fiscalizações administrativas, técnicas, financeiras e contábeis.

4.3 QUALIFICAÇÃO DA LICITANTE

4.3.1 Qualificação Técnica

4.3.1.1 A jurisprudência majoritária entende que, em licitações para serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, em regra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a habilidade da licitante na gestão de mão de obra.

4.3.1.2 Logo, considerando os normativos que regem a contratação e a relevância dos serviços de apoio técnico especializado para a melhoria na prestação de serviços públicos, a equipe de planejamento da contratação inclui as seguintes exigências de qualificação técnica como condição de habilitação, em consonância com os itens 10.6 e 10.7 do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG nº 5/2017:

- a) quando o número de postos de trabalho a ser contratado for superior a 40 (quarenta) postos, o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados;
- b) quando o número de postos de trabalho a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta), o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) em número de postos equivalentes ao da contratação.
- c) apresentação de atestado comprovando que a contratada tenha executado serviços de terceirização compatíveis em quantidade com o objeto licitado por período não inferior a 3 anos, sendo aceito o somatório de atestados de períodos diferentes, não havendo obrigatoriedade de os 3 anos serem ininterruptos, conforme item 10.7.1 do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG nº 5/2017.
 - Os atestados deverão referir-se a serviços prestados no âmbito de sua atividade econômica principal ou secundária especificadas no contrato social vigente;
 - Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior, conforme item 10.8 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5, de 2017;
 - Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação, nos termos do item 10.9 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017.
 - O licitante disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados apresentados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da Contratante e local em que foram prestados os serviços, consoante o disposto no item 10.10 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017.

4.3.2 Qualificação Econômico-financeira

4.3.2.1 Conforme Nota Explicativa 2 da AGU apresentada em modelo de minuta de edital – fevereiro de 2022 (após item 9.10.4), "de acordo com o art. 24 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 03/2018, deve-se fixar percentual proporcional aos riscos que a inexecução total ou parcial do contrato poderá acarretar para a Administração, considerando-se, entre outros fatores, o valor do contrato, a essencialidade do objeto, o tempo de duração do contrato". A mesma nota fala sobre as consequências de fixar um alto percentual, o que restringiria a contratação, que não é a situação *in casu*. A utilização será de parâmetros já utilizados, com sucesso pela APF.

4.3.2.2 A equipe de planejamento da contratação apresenta as seguintes exigências de qualificação econômico-financeira como condição de habilitação:

- a) índices de Liquidez Geral - LG, Liquidez Corrente - LC e Solvência Geral - SG superiores a 1;
- b) no caso de contratação de serviços continuados, com emprego intensivo de mão-de-obra exclusiva, Capital Circulante Líquido - CCL ou Capital de Giro - CG de, no mínimo, 16,66% do valor estimado para a contratação, índices calculados com base nas demonstrações contábeis do exercício social anterior ao da licitação;
- c) Patrimônio Líquido - PL igual ou superior a 10% do valor estimado da contratação;
- d) PL igual ou superior a 1/12 do valor total dos contratos firmados pela licitante com a Administração Pública e com empresas privadas, vigentes na data de abertura da licitação (a exigência deverá ser comprovada por meio de declaração, acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício - DRE relativa ao último exercício social, e se houver divergência superior a 10% (para cima ou para baixo) em relação à receita bruta discriminada na DRE, a licitante deverá apresentar as devidas justificativas para tal diferença);
- e) apresentação de certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

4.3.2.3 A Súmula n.º 275 do Tribunal de Contas da União fixou entendimento de que: *"Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços"*.

4.4 CONTA VINCULADA

4.4.1 A utilização da Conta-Depósito Vinculada bloqueada para movimentação é ferramenta já institucionalizada e sedimentada na Administração Pública como mecanismo de proteção e gestão de riscos na execução de contratos de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, contribuindo para assegurar os recursos necessários para o cumprimento das obrigações sociais e trabalhistas em caso de inadimplemento da contratada, bem como para a segurança jurídica dos gestores e fiscais de contrato.

4.4.2 A Instrução Normativa SEGES nº 5/2017 traz, no §1º do art. 18, a necessidade, pelo agente público, da adoção de um dos seguintes controles internos, para mitigação de riscos: conta-depósito vinculada bloqueada para movimentação ou pagamento pelo fato gerador. Esse último, só passou a ser adotado pela APF com o advento do Caderno de Logística do Pagamento pelo Fato Gerador, no ano de 2018.

4.4.3 A conta de depósito-vinculada trata de conta aberta pela Administração à empresa contratada, destinada exclusivamente ao pagamento de férias, 13º (décimo terceiro) salário e verbas rescisórias aos trabalhadores da contratada. Trata-se de ferramenta bem internalizada e utilizada pelos órgãos do serviço público federal, em contraste com o Fato Gerador, que apresenta evoluções a conta vinculada, mas ainda está encontrando dificuldades para implantação nos órgãos, seja por problemas operacionais, técnicos, necessidade de treinamentos e por interpretações distintas que vêm dificultando sua utilização.

4.4.4 Pelas razões ora evidenciadas, na contratação de apoio técnico especializado, adotar-se-á a sistemática de Conta Depósito Vinculada, prevista na Instrução Normativa - IN SEGES n 5, de 2017, da Secretaria de Gestão - SEGES do Ministério da Economia - ME.

5. Levantamento de Mercado

5.1 LEVANTAMENTO DE MERCADO

5.1.1 A solução para atendimento das necessidades dos órgãos e entidades é bastante simplificada, sendo materializada pela empresa contratada mediante alocação de empregados para desenvolvimento de atividades necessárias, de acordo com as especificações e exigências estabelecidas no TR que balizará o processo licitatório.

5.1.2 Após a realização de pesquisa preliminar sobre contratações de serviços assemelhados por órgãos e entidades públicas federais, foram identificados diversos processos licitatórios, a partir dos quais se constatou a existência de diversas empresas aptas a prestar o tipo de serviço de apoio ora requerido. Ademais, por se tratar da contratação de serviços que se encontram na seara comum, a solução técnica não é restrita a um limitado número de agentes.

5.1.3 De forma a exemplificar, foram realizadas nos últimos cinco anos procedimentos licitatórios para a contratação de serviços de “Apoio Administrativo Especializado” / “Apoio Administrativo Especializado Sênior à Fiscalização de Contratos, Convênios e Parcerias Institucionais”, (UFMG), “Assistente Técnico Administrativo de Nível Superior” (INMETRO), “Auxiliar Administrativo Nível III e IV” (DPU), “Analista de Contrato” (ANS), “Apoio Administrativo – Profissional Nível Superior” (DNOCS), “Auxiliar Administrativo II” (ENAP), “Apoio Administrativo”, “Apoio Operacional de Nível Superior” (ICMBio), “Assistente Técnico Administrativo de Nível Superior” (DNIT), “Assistente Técnico Pleno /Sênior” (ANTT), “Suporte Administrativo – Apoio II” (TCU), entre outros.

5.1.4 A participação de empresas nas contratações dos serviços alhures elencados também se mostrou competitiva. Pode-se citar o Pregão Eletrônico 20/2022 do Tribunal de Contas da União, UASG 30001, para “Contratação de pessoa jurídica especializada para prestação, de forma contínua, de serviços terceirizados acessórios e complementares de suporte e apoio administrativo nas dependências do Tribunal de Contas da União em Brasília /DF”, realizado no mês de maio de 2022, com a participação de mais de sessenta empresas no certame.

6. Descrição da solução como um todo

6.1 DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

6.1.1 A solução objeto deste Estudo é a contratação de empresa para alocação de empregados para desenvolvimento de atividades auxiliares, instrumentais e acessórias na ANTAQ, de forma presencial. Os serviços deverão ser prestados durante os dias e horários de funcionamento da Agência, perfazendo o total de 44 horas semanais, por posto de trabalho.

6.1.2 Caberá à Contratada, e às unidades da ANTAQ onde serão alocados os profissionais, definir as escalas de horário para o cumprimento da jornada de trabalho, que poderá, inclusive, ser estabelecida fora do horário de expediente informado, a depender da necessidade do serviço, admitida a compensação de horas desde que atendidas as exigências legais.

6.1.3 Os trabalhadores disponibilizados pela contratada realizarão suas atividades laborais sob orientação técnica dos servidores públicos designados, observadas as exigências e obrigações estabelecidas no Termo de Referência a ser utilizado na contratação, especialmente os referentes ao cumprimento dos requisitos exigidos, jornada e horários de trabalho, acesso a sistemas informatizados, programas, normas e regras das instituições.

6.1.4 A Contratada deverá realizar o processo de seleção dos trabalhadores de acordo com os pré-requisitos constantes no Estudo Técnico Preliminar, no Edital e seus anexos, em especial o Termo de Referência. Após a solicitação da Contratante à Contratada do fornecimento de profissionais para realização das atividades laborais, a Contratada realizará o processo de seleção, informando à Contratante o perfil e currículo dos profissionais indicados.

6.1.5 Para evitar possível acúmulo de vínculos por parte dos profissionais disponibilizados pelas terceirizadas, estes deverão disponibilizar documentação para a contratada indicando não acumular cargos ou atividades, com assinatura de Declaração, a ser encaminhada para a Contratante.

6.1.6 Será da competência das unidades a serem alocados, se julgarem necessário, a responsabilidade pelo treinamento inicial do profissional contratado, cabendo aos contratantes o encargo pelas atividades de ambientação e adequação a forma de trabalho.

6.1.7 Inicialmente, após assinatura do contrato, a Contratante deverá verificar sua demanda de funcionários no momento, fazendo a solicitação para fornecimento de posto de trabalho, em conformidade com o previsto nos documentos licitatórios e no Contrato. Tomando ciência da demanda, a Contratada terá o prazo de até 5 (cinco) dias úteis para enviar à Contratante currículo do trabalhador (sem indicação de informação pessoal do trabalhador), para

avaliação e aprovação. *A posteriori*, com a aprovação da Contratante, a empresa contratada terá 5 (cinco) dias úteis para apresentar o trabalhador.

6.1.8 Tal cobrança não pode ser realizada anteriormente, tendo em vista a impossibilidade de imputar custos aos licitantes em período anterior ou durante o pregão eletrônico. Logo, não se pode cobrar que a empresa já tenha banco de dados /talentos de trabalhadores com as características solicitadas nesta contratação.

6.1.9 Dadas as características de especificidade do perfil dos profissionais a serem alocados, registra-se que não haverá previsão de rubrica, na planilha de custo e formação de preços, para contemplar custo com eventuais afastamentos dos empregados da execução dos serviços por quaisquer motivos, incluindo férias e afastamentos por motivo de doença.

6.1.10 Tal ocorrência é motivada por não se contemplar, nesta contratação, a substituição dos empregados efetivos; exceto se houve indicativos da imprescindibilidade da substituição, no caso de ausência por período superior a 30 (trinta) dias. Nesse caso, caberá à Contratante solicitar à Contratada a substituição.

6.1.11 As solicitações da Contratante para a substituição temporária ou definitiva de empregados deverão ser efetivadas no dia seguinte ao da solicitação, caso não tenha sido estabelecido outro prazo, admitida a tolerância de até 3 dias úteis, devendo ser justificado o motivo da solicitação.

6.1.12 No que concerne à realização de horas extras, estas poderão ser feitas de forma excepcional pelos empregados, somente mediante prévia autorização da autoridade competente do contratante e prévio acordo com a contratada, com compensação obrigatória até o mês seguinte ao da realização, sendo proibida a remuneração.

6.1.13 O contratante não se vinculará às disposições contidas em ACT, CCT ou DCT que tratem do pagamento de participação dos empregados nos lucros ou resultados da contratada, de matéria não trabalhista, de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade, na forma disposta no artigo 6º da IN SEGES nº 5, de 2017, observado o entendimento do Parecer nº 00004 /2017/CPLC/PGF/AGU, aprovado em 23 de maio de 2017.

6.2 DAS ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DOS SERVIÇOS – ÁREAS

6.2.1 Com base nas funções a serem desempenhadas na prestação dos serviços, torna-se imprescindível para o atendimento das demandas que os profissionais a serem contratados possuam senioridade técnica ou ao menos robusta especialização temática para desempenhá-las.

6.2.2 A contratada deverá utilizar como parâmetro as especificações e os requisitos estabelecidos neste Estudo Técnico Preliminar, baseado no ETP nº 29/2022, referente ao IRP nº 14/2022 - Apoio Técnico Especializado, para realização da seleção dos profissionais que irão atuar na ANTAQ, de acordo com as atividades a serem desenvolvidas, requisitos técnicos, atribuições e responsabilidades de cada perfil profissional.

6.2.3 Em face de todo exposto, a contratada deverá utilizar como parâmetro os quadros abaixo para realização da seleção dos profissionais que irão atuar nos órgãos e entidades do serviço público federal. Os empregados a serem alocados na execução dos serviços pela Contratada, de acordo com as atividades a serem desenvolvidas, requisitos técnicos, atribuições e responsabilidades de cada perfil profissional, deverão atender às especificações e aos requisitos estabelecidos nos Quadros 1 a 3 abaixo:

6.2.4

1. Área Ciências Contábeis:

Cargo	Apoio Técnico Especializado – Área Contábil
Grau de Instrução	Bacharelado em Ciências Contábeis, comprovado por diploma fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação
Experiência Profissional	Experiência profissional de 5 anos de atuação na área de Ciências Contábeis, com execução de atividades correlatas às descritas neste instrumento, comprovada por meio de registro da Carteira Profissional de Trabalho ou atestado de órgão público.

Conhecimentos Básicos Conhecimento no sistema operacional Windows, navegadores de internet, correio eletrônico, editores de textos e apresentações, planilhas eletrônicas, na língua portuguesa, noções de direito administrativo, administração pública e redação oficial.

Conhecimentos Específicos

- Conhecer a legislação que rege a administração pública, especialmente:
- gestão da despesa pública;
- contabilidade aplicada ao setor público;
- processo administrativo;
- demonstrações contábeis;
- finanças públicas;
- conhecimentos desejáveis na ferramenta Sistema Eletrônico de Informações (SEI)

Atribuições

- Acessar, alterar, consultar, excluir e incluir dados e informações em sistemas informatizados;
- Conferir cálculos, planilhas de custos e prestações de contas;
- Elaborar minutas de documentos, tais como e-mails, ofícios, planilhas, quadros, relatórios e tabelas;
- Elaborar laudos e pareceres contábeis; Revisar demonstrativos contábeis em geral;
- Executar atividades contábeis em apoio a licitações e contratos;
- Dar assistência nas atividades orçamentárias e financeiras;
- Realizar levantamentos e pesquisas de dados e informações;
- Analisar as informações contábeis, patrimoniais e operacionais de fornecedores ou terceiros; e
- Dar suporte ao controle de inventário de bens.

2. Área Estatística:

Cargo Apoio Técnico Especializado – Área Estatística

Grau de Instrução Ensino superior em Estatística, comprovado por diploma fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação

Experiência Profissional Experiência profissional de 5 anos de atuação na área estatística, com execução de atividades correlatas às descritas neste instrumento, comprovada por meio de registro da Carteira Profissional de Trabalho ou atestado de órgão público.

Conhecimentos Básicos Conhecimento no sistema operacional Windows, navegadores de internet, correio eletrônico, editores de textos e apresentações, planilhas eletrônicas, na língua portuguesa, noções de direito administrativo, administração pública e redação oficial.

Conhecimentos Específicos

- realização prática, organização e execução de investigações estatísticas;
- elaboração e teste de métodos e sistemas de amostragem e outros, além da renovação e melhoria de métodos já existentes;
- gestão de riscos e ciência de dados;
- conhecimentos desejáveis na ferramenta Sistema Eletrônico de Informações (SEI)

- Atribuições
- Assessorar o desenho de amostras, análise e processamento de dados Realizar e atualizar os procedimentos de crítica e imputação;
 - Construir os indicadores agregados e de qualidade de pesquisas;
 - Analisar e fiscalizar a aferição e o desempenho dos Indicadores de Qualidade de Serviços;
 - Realizar testes estatísticos de estudos e análises de planejamento de pesquisas;
 - Realizar atividades relacionadas a área de amostragem:
 - elaboração de cadastro, definição de plano amostral, seleção de amostra, expansão de amostra, calibração dos fatores de expansão, entre outras;
 - Formular estudos sobre avanços metodológicos na área de amostragem e ajustes sazonais de séries temporais Planejar, elaborar e atualizar instrumentos de coleta - questionários e manuais;
 - Elaborar os dicionários de variáveis e planos de críticas; Analisar a consistência dos dados coletados;
 - Realizar conferência, análises de consistência e limpeza de banco de dados;
 - Calcular os resultados agregados de pesquisas, variáveis derivadas e indicadores;
 - Realizar análises estatísticas de correlação, variância e regressão dos resultados;
 - Elaborar e revisar o fluxo de caixa marginal de processos;
 - Atuar em processos de inovação em tecnologia da informação;
 - Monitorar o cumprimento dos níveis de serviço estabelecidos na Carta de Serviços do Governo Federal;
 - Apoiar na identificação e monitoramento de riscos

3. Área Economia

- Cargo Apoio Técnico Especializado – Área Ciências Econômicas
- Grau de Instrução Ensino superior em Economia, comprovado por diploma fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação.
- Experiência Profissional Experiência profissional de 5 anos de atuação na área de Ciências Econômicas, com execução de atividades correlatas às descritas neste instrumento, comprovada por meio de registro da Carteira Profissional de Trabalho ou atestado de órgão público.
- Conhecimentos Básicos Conhecimento no sistema operacional Windows, navegadores de internet, correio eletrônico, editores de textos e apresentações, planilhas eletrônicas, na língua portuguesa, noções de direito administrativo, administração pública e redação oficial.
- Conhecimentos Específicos
- experiência de pelo menos dois anos na análise e/ou elaboração de Estudos de Viabilidade;
 - conhecimento avançado no editor de Planilhas;
 - conhecimento básico em Business Intelligence;

- conhecimentos desejáveis na ferramenta Sistema Eletrônico de Informações (SEI)

Atribuições

- Elaboração e análise de Estudos de Viabilidade para concessões.

7. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

7.1 Considerando o contido no Despacho SAF (SEI nº 1925659), bem como o levantamento realizado por meio do processo SEI nº 50300.006318/2023-92, acompanhado das justificativas devidas, os serviços serão prestados na ANTAQ/Sede, conforme abaixo:

QUANTITATIVO DE VAGAS APOIO TÉCNICO ESPECIALIZADO POR ESPECIALIDADE

ESPECIALIDADE	QUANTIDADE
Ciências Contábeis, Ciências Econômicas e Estatística	20
TOTAL	20

8. Estimativa do Valor da Contratação

Valor (R\$): 5.405.755,20

8.1 ESTIMATIVA DE PREÇOS OU PREÇOS REFERENCIAIS

8.1.1 Os valores previstos nas remunerações dos profissionais foram baseadas em pesquisa de mercado realizada por intermédio da consulta de valores constantes de contratos administrativos firmados por outros entes públicos da esfera federal, para fins de prestações de serviços de natureza similar àqueles requeridos na pretendida contratação. Utilizou-se como limite os parâmetros e os cargos dos editais paradigmas analisados, buscando remunerações que estivessem adequadas ao perfil do profissional, nível de escolaridade, tempo de experiência, local de atuação e requisitos do profissional. Utilizou-se como paradigma serviços análogos, com similaridade das atribuições, qualificação e tempo de experiência. Desta forma, utilizou-se a média dos salários pagos aos trabalhadores, destacando que ao valor médio mensal de salário praticado não estão acrescidos os benefícios tais como vale alimentação, auxílio saúde e demais benefícios.

8.1.2 Através desse parâmetro estabelecido buscou-se mitigar a contratação de profissionais que não atendessem as demandas do serviço público federal, seja por solicitação de requisitos mínimos abaixo do necessário, ocasionando profissionais com perfil abaixo do esperado, seja por cobrança por uma qualificação acima da necessária para as atividades, de forma que o profissional tivesse qualificação e remuneração superior ao que se busca, ocasionando prejuízo ao erário. Tais fatores poderiam trazer dificuldades à administração, resultando em baixa qualidade nas entregas, atrasos, retrabalho, rotatividade de profissionais e necessidade em realizar novos treinamentos para os profissionais.

8.1.3 Acreditamos ser pertinente e de extrema importância a sugestão de um salário referência como forma de buscar mão de obra qualificada e reduzir os níveis de rotatividade, tendo em vista que a contratação em tela mostra-se estratégica, sendo inconcebível a contratação de mão de obra de baixa qualificação ou com alta possibilidade de solução de continuidade na prestação dos serviços.

8.1.4 No que concerne às possíveis remunerações previstas nas Convenções Coletivas de Trabalho CCT's normalmente se referem "piso salarial" atribuído aos profissionais em início de carreira, diferentemente dos profissionais necessários na prestação dos serviços, objeto deste Estudo Técnico Preliminar.

8.1.5 Os salários dos profissionais, não poderão ser inferiores aos que serão estabelecidos no futuro Termo de Referência, em sentença normativa ou lei, acordo, dissídio ou convenção coletiva de trabalho do sindicato aos quais os profissionais estejam vinculados.

8.1.6 Necessário salientar que a utilização de valores salariais em contratos vigentes, com valores superiores (em caso de prever na CCT) aos valores constantes das Convenções Coletivas de Trabalho (CCT's) visa preservar dignidade do trabalho, criar condições propícias à eficiente realização do serviço, proporcionar uma remuneração compatível com perfil exigido, que certamente influirá na motivação, produtividade na qualidade dos serviços prestados, evitando-se, assim, êxodo de profissionais ambientados ao serviço.

8.1.7 Portanto, utilizar-se-á os valores salariais obtidos na pesquisa de preços com "contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente", conforme previsão na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. Importante salientar que a remuneração e os demais benefícios deverão respeitar as Convenções Coletivas de Trabalho firmadas entre os sindicatos da categoria profissional. Acrescenta-se o fato de que a utilização da CCT nesta contratação objetiva estabelecer um parâmetro para as despesas obrigatórias e respectivos benefícios como auxílio alimentação, plano de saúde, eventuais seguros e outros, como também, servir como parâmetro legal para futuras repactuações e reajustes salariais.

8.1.8 Utilizar-se-á o foro do contrato em Brasília-DF, cidade que serão prestados os serviços presenciais. Nesse sentido, a CCT-DF000037/2023, de 20/01/2023, firmada pelo Sindicato dos Empregados de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário e Serviços Terceirizáveis do DF – SINDISERVIÇOS/DF, com vigência a partir de 01/01/2023, é o instrumento válido para a contratação com os órgãos e entidades com sede no Distrito Federal.

8.1.9 No que se refere aos salários previstos aos trabalhadores, buscou-se sopesar as remunerações pagas em contratos similares, com os valores previstos nas Convenções Coletivas de Trabalho, com amparo nos Acórdãos TCU 614/2008 e 47/2013, que informa que *"em respeito à fixação de remuneração mínima, diversos precedentes jurisprudenciais admitem o estabelecimento de piso salarial (acórdãos 1.327/2006 – P 332/2010 – P, 1.584/2010 – P, 189/2011 – P). A premissa, nessas decisões, é a necessidade de preservar a dignidade do trabalhador e criar condições propícias à eficiente realização do serviço (para uma digressão sobre o tema, vide voto do relator do acórdão 256/2005 – P)". Nas palavras do eminente Ministro- Substituto Marcos Bemquerer Costa, "a bem da verdade, observo que a compreensão da contratação de mão-de-obra terceirizada abrange dois caminhos a percorrer: um, que aponta a obrigatoriedade de adoção dos pisos salariais definidos em pactos laborais; e outro que indica a possibilidade de a Administração Pública estipular valores mínimos de remuneração com base em pesquisas de mercado efetuadas previamente e calcadas tanto em dados obtidos junto a associações e sindicatos de cada categoria profissional quanto em informações divulgadas por outros órgãos públicos que tenham recentemente contratado o mesmo tipo de serviço".*

8.1.10 O Acórdão nº 2.582/2012–TCU–Plenário, também apresenta posicionamento favorável nos contratos de execução indireta e contínua de serviços que *"estipule valores mínimos de remuneração dos trabalhadores, nos contratos em que há alocação de postos de trabalho, quando houver necessidade de afastar o risco de selecionar colaboradores com capacitação inferior à necessária para execução dos serviços contratados"*

8.1.11 Na tabela abaixo, buscou-se condensar os valores obtidos em pesquisa de preços em contratações similares realizadas pelo serviço público em execução ou concluídas no período de um ano anterior a esta pesquisa, conforme art. 5º, II, da Instrução Normativa nº 65/2021:

Contratante	Cargo - Nomenclatura	Graduação	Remuneração (R\$)	Experiência	Edital	Contrato
MINFRA	Assistente Técnico Administrativo de Nível Superior Sênior	Administração, Ciências Jurídicas, Ciências Contábeis, Economia, Estatística, Gestão pública, Recursos Humanos, Ciências Ambientais e Tecnologia da Informação, Engenharia, Letras, Relações Internacionais, Comércio Exterior, Comunicação Social e Arquitetura e Urbanismo.	8.632,24 (Valor em 2022 - 9.616,85)	5 anos na execução de serviços afetos a sua área de formação.	13/2018	21/2018
ANTT	Assistente Técnico Sênior	Graduação de nível superior em instituição reconhecida por autoridade pública competente, preferencialmente nas áreas de Administração, Direito, Gestão Pública/Políticas Públicas e Ciências Políticas. Desejável pós-graduação <i>latu sensu</i> em áreas correlatas à Administração Pública.	8.573,89 (Valor em 2022 - 9.211,03)	6 meses em atividades similares à contratação.	19/2019	26/2019
DNIT	Assistente Técnico Administrativo de Nível Superior Sênior	Administração, Ciências Jurídicas, Ciências Contábeis, Economia, Estatística, Gestão pública, Recursos Humanos, Ciências Ambientais e Tecnologia da Informação, Engenharia, Letras, Relações Internacionais, Comércio Exterior, Comunicação Social e Arquitetura e Urbanismo, e Logística. Formação de acordo com a Diretoria para a qual será suprida a vaga.	9.099,58 (Valor em 2022 - 9.751,21)	8 anos em atividades similares à contratação.	392/2019	340/2020

Pesquisa de Mercado

MÉDIO ARITMÉTICA - PESQUISA DE MERCADO				
CATEGORIA	DNIT	ANTT	MINFRA	MÉDIA
Apoio Técnico Especializado	Assistente Técnico Administrativo de Nível Superior Sênior	Assistente Técnico Sênior	Assistente Técnico Administrativo Nível Superior Sênior	R\$ 9.526,36
Salário	R\$ 9.751,21	R\$ 9.211,03	R\$ 9.616,85	

Custo Estimado da Contratação por Profissional

CUSTO DO PROFISSIONAL				
CATEGORIA	SALÁRIO DO TRABALHADOR	CUSTO DO PROFISSIONAL	QUANTITATIVO EM MESES	TOTAL
Apoio Técnico Especializado	R\$ 9.526,36	R\$ 22.523,98	12	R\$ 270.287,75
CUSTO ANUAL TOTAL				R\$ 270.287,75

Nota 1: Para definição dos salários a servir de referência foi adotada média aritmética de salários de contratações públicas similares, por meio de pesquisa de mercado. Nesse valor não estão contidos benefícios.

Nota 2: O custo do profissional foi obtido por meio de Planilha de Preços, no qual se considerou a média salarial dos contratos em vigor, os benefícios constantes na CCT-DF000037/2023 e demais custos, despesas e tributos em geral.

Nota 3: Para a elaboração das Planilhas de Custos e Formação de Preços da mão de obra envolvida na contratação, foram consideradas as condições, inclusive de despesas obrigatórias, estabelecidas na Convenção Coletiva de Trabalho, firmada entre o Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário e Serviços Terceirizáveis do Distrito Federal e o Sindicato dos Empregados de Empresas de Asseio, Conservação, Trabalhos Temporários, Prestadores de Serviços e Serviços Terceirizáveis do DF, com Registro MTE n.º DF000037/2023, em 19/01/2023.

Nota 4: Utilizou-se o padrão de 5% para custo indireto e 5% para lucro na planilha de formação de preços

8.1.12 Em complemento à pesquisa de preços utilizada como referência para a contratação, pode-se verificar que os valores obtidos por meio de pesquisa de mercado, com contratos vigentes no serviço público federal estão em consonância com os valores pagos no mercado, em especial nas empresas privadas.

8.1.13 Conforme pode ser observado na Tabela abaixo, os valores são similares, variando em alguns casos com a amostra, como também, com especificidades referentes ao tempo de experiência, local da realização das atividades, como também, o porte das empresas. Outro fator a ser sopesado se refere às atividades efetivamente realizadas pelo profissional, que poderiam ser simples e/ou complexas, o que não foi possível avaliar, em razão da disponibilidade de dados evidenciados nos sites. Fatores esses que justificaram a opção por utilizar um valor único para as áreas dos profissionais dessa contratação.

Pesquisa de Valores Pagos no Mercado				
PISO SALARIAL				
Cargo	Educa Mais Brasil	Salário.com	Glass Door	Média
Contador	R\$ 10.162,92	R\$ 5.985,29	R\$ 12.000,00	R\$ 10.162,92
Estatístico	R\$ 7.010,61	R\$ 9.526,76	R\$ 8.000,00	R\$ 8.179,12
Economista	R\$ 4.736,39	R\$ 8.351,77	R\$ 13.000,00	R\$ 8.351,77

8.1.14 Registra-se que o contratante não se vinculará às disposições contidas em ACT, CCT ou DCT que tratem do pagamento de participação dos empregados nos lucros ou resultados da contratada, de matéria não trabalhista, de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade, na forma disposta no artigo 6º da IN SEGES nº 5, de 2017, observado o entendimento do Parecer nº 00004/2017/CPLC/PGF/AGU, aprovado em 23 de maio de 2017.

8.1.15 Dessa forma, considerando o levantamento realizado por meio do processo SEI nº 50300.006318/2023-92, e o determinado pela Diretoria-Geral, ficou definido o quantitativo total de 20 (vinte) colaboradores, no valor anual total estimado de R\$ 5.405.755,20 (cinco milhões, quatrocentos e cinco mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e vinte centavos).

9. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

9.1 JUSTIFICATIVAS

9.1.1 Conforme dispõe o artigo 23, §10, da Lei 8.666 de 1993: "As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala".

9.1.2 A contratação, objeto do presente Estudo, possui natureza de serviços administrativos especializados para suporte das atividades finalísticas da ANTAQ.

9.1.3 A realização do parcelamento do objeto em serviços de natureza continuada, dependerá da complexidade técnica envolvida. Assim, opta-se pelo não parcelamento quando se referir a objeto sem nenhuma complexidade técnica, a exemplo de limpeza, condução de veículos, recepção, apoio administrativo, e pelo parcelamento quando se tratar de serviços técnicos em que as empresas atuam de forma segmentada por especialização.

9.1.4 Por esse motivo, é tecnicamente inviável e economicamente menos vantajoso parcelar o objeto. Portanto, a futura licitação se dará por **um único prego, com item único**.

10. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes

10.1. EXISTÊNCIA

10.1.1 A ANTAQ possui as seguintes contratações correlatas de empresa para prestação de serviços terceirizados, com execução realizada mediante alocação de mão de obra exclusiva: secretariado, serviço de recepção e de apoio administrativo de nível médio, e apoio administrativo de nível superior.

10.1.2 A presente contratação ocorre de forma independente, não havendo necessidade de qualquer outro processo licitatório para que possa surtir seus efeitos.

11. Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento

11.1 A ANTAQ tem o dever de alinhar suas propostas de contratação com seus planos organizacionais, o que evita contratações desalinhadas com os objetivos estratégicos estabelecidos e gastos em demasia com iniciativas pouco produtivas para a instituição. Em sua missão de regular, supervisionar e fiscalizar as atividades relacionadas à prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, o suporte de apoio técnico especializado torna-se vital para atingir os diversos objetivos, indicadores e metas que, efetivamente atingidos, asseguram a sustentabilidade da missão Institucional da ANTAQ.

11.2 Dessa forma, a contratação pretendida, de natureza continuada, está alinhada com o Planejamento Estratégico, pois, as atividades objeto da contratação não estão contempladas dentre as atividades inerentes aos cargos existentes no quadro geral de pessoal desta Agência Reguladora.

11.3 Ademais, o Plano Estratégico Ciclo prevê, entre os objetivos estratégicos da Agência, em Resultado para a Sociedade, no Objetivo "Garantir a efetividade das atividades de regulação, em Processos Internos", o projeto "P5 Aumentar a agilidade e produtividade dos processos internos".

12. Benefícios a serem alcançados com a contratação

12.1 RESULTADOS PRETENDIDOS

12.1.1 Espera-se que a contratação promova o aprimoramento da prestação dos serviços, cuja relevância está baseada na indispensabilidade de atendimento às diversas áreas finalísticas da ANTAQ.

12.1.2 Com a padronização dos valores dos cargos, espera-se diminuir a disparidade identificada entre aqueles praticados pelos órgãos e entidades para um cargo, equilibrando esses valores de acordo com os praticados pelo mercado.

12.1.3 Melhoria da qualidade da gestão de processos, contratos, e da realização de atividades meio e fim, possibilitando aos servidores públicos federais suporte em suas obrigações laborais, destinando seu tempo em atividades primordiais em detrimento de atividades meramente burocráticas.

12.1.4 Acréscimo da capacidade produtiva das equipes na ANTAQ, garantindo aos servidores responsáveis pela gestão e macrogestão de contratos e processos a otimização dos serviços e alcance das metas pactuadas nos projetos estratégicos, ocasionando melhoria na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

12.1.5 Colaboração para o atendimento das demandas por serviços burocráticos e rotineiros dos órgãos e entidades.

12.1.6 Considera-se, também, impactos ambientais positivos, visto que não haverá a necessidade de deslocamento dos profissionais de forma física, como também, diminuição no consumo de energia, visto que em determinadas situações tem-se um prédio ou sala com utilização de todas as lâmpadas e aparelhos de ar-condicionado para um número reduzido de trabalhadores.

13. Providências a serem Adotadas

13.1 Identificar necessidades de adequação do posto de trabalho em relação a: mobiliário e equipamentos.

13.2 A Gerência de Recursos Logísticos (GRL) possui capacidade técnica e conhecimento em fiscalização de contratos de natureza semelhante e elaboração de documentos preparatórios para licitação enquanto a Gerência de Licitações e Contratos (GLC) possui capacidade técnica e conhecimento para realização do Pregão Eletrônico com vistas a contratação.

13.3 Os colaboradores indicados pela contratada serão capacitados nos sistemas em que irão atuar.

14. Possíveis Impactos Ambientais

14.1 Considera-se, também, impactos ambientais positivos, visto que, com a implantação do Programa de Gestão por Resultado, a quantidade de servidores trabalhando presencialmente foi reduzida e, em determinadas situações, tem-se salas com utilização de todas as lâmpadas e aparelhos de ar-condicionado para um número reduzido de trabalhadores.

15. Classificação do ETP

Nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 este Estudo Técnico Preliminar não é restrito.

16. Declaração de Viabilidade

Esta equipe de planejamento declara **viável** esta contratação.

16.1. Justificativa da Viabilidade

1 5 . 1 . 1

Consideradas as informações incluídas neste relatório, declaramos que a contratação de serviços de apoio técnico especializado pela ANTAQ é viável na forma apresentada e, para tanto, apresentamos este estudo técnico que balizará a elaboração do TR e será anexo do edital do processo licitatório, destacando que foi elaborada com observância das normas vigentes que regulam as licitações de serviços na APF direta, autárquica e fundacional, especialmente a Lei nº 10.520 /2002, Decreto nº 7.892/2013, Decreto nº 9.507/2018 e IN SEGES nº 5 /2017.

17. Responsáveis

Todas as assinaturas eletrônicas seguem o horário oficial de Brasília e fundamentam-se no §3º do Art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

MARCELO SILVA PONTES

Membro da comissão de contratação



Assinou eletronicamente em 02/10/2023 às 18:04:59.

MARCO SCALA FEITOSA

Membro da comissão de contratação



Assinou eletronicamente em 02/10/2023 às 19:15:23.

HUGO DELLEON MIRANDA

Membro da comissão de contratação



Assinou eletronicamente em 02/10/2023 às 18:00:19.



Lista de Anexos

Atenção: Apenas arquivos nos formatos ".pdf", ".txt", ".jpg", ".jpeg", ".gif" e ".png" enumerados abaixo são anexados diretamente a este documento.

- Anexo I - APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DOS RESULTADOS.pdf (31.01 KB)
- Anexo II - Anexo-IX-Declaração-de-Conhecimento-das-Condições-e-Peculiaridades.docx (13.13 KB)



**Anexo I - APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO DE
MEDIÇÃO DOS RESULTADOS.pdf**



APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DOS RESULTADOS (IMR)

O Instrumento de Medição dos Resultados (IMR) é um mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento. Trata-se de ferramenta estabelecida pela Instrução Normativa nº 5/2017 e deve ser utilizada nos contratos de serviços com mão de obra exclusiva. O Anexo V da referida instrução normativa, que trata das diretrizes para elaboração do termo de referência - TR, assim dispõe sobre os meios de verificação dos resultados qualitativos e quantitativos pactuados com a contratada.

O Instrumento de Medição do Resultado (IMR) ou seu substituto, quando utilizado, deve ocorrer, preferencialmente, por meio de ferramentas informatizadas para verificação do resultado, quanto à qualidade e quantidade pactuadas; (grifamos)

O Anexo V-B da Instrução Normativa nº 5/2017 oferta os itens e parâmetros mínimos que devem constituir a avaliação do indicador pelo IMR. São eles:

- (a) finalidade;
- (b) meta a cumprir;
- (c) instrumento de medição;
- (d) forma de acompanhamento;
- (e) periodicidade;
- (f) mecanismo de cálculo;
- (g) início de vigência;
- (h) faixas de ajuste no pagamento;
- (i) sanções;
- (j) observações.

Recomenda-se IMR a ser utilizado para aferição da qualidade da prestação dos serviços e mensuração do pagamento devido à contratada, conforme detalhamento a ser inserido em anexo no Termo de Referência.

