

Estudo Técnico Preliminar 2/2025

1. Informações Básicas

Número do processo: 08746.000383/2025-71

2. Descrição da necessidade

O planejamento em tela trata da demanda por pessoal para atuação na sede da Coordenação Regional Xavante e unidades subordinadas, com foco nas atividades auxiliares de natureza administrativa. O Contrato nº 128/2023 é a atual contratação para a prestação dos serviços de auxiliar técnico administrativo e terá sua vigência encerrada em 01/07/2025. O instrumento contratual foi celebrado com a empresa Polyvalente Serviços e Apoio Administrativo, inscrita no CNPJ nº 35.684.012/0001-67. Tal contratação fora firmada no escopo do Processo nº 08746.000883/2022-60, decorrente do Pregão Eletrônico nº 01/2023/CR-XAV/FUNAI, e conta com 3 (três) postos de trabalho, localizados nas dependências da Coordenação Regional Xavante e da Coordenação Técnica Local (CTL) de Primavera do Leste - MT.

Embora haja possibilidade de prorrogação da vigência, nos termos do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, o histórico de descumprimentos contratuais por parte da empresa torna imperiosa a deflagração de novo procedimento licitatório, a fim de substituir a contratação vigente. A nova licitação seguirá, agora, as diretrizes trazidas pela Lei nº 14.133/2021.

Conforme amplamente documentado nos autos dos processos nº 08746.000883/2022-60 (processo principal da contratação) e nº 08746.001022/2023-80 (processo específico de apuração de irregularidades), a empresa contratada tem apresentado reiterados descumprimentos de obrigações contratuais desde o início da vigência, em 01/07/2023, notadamente quanto ao pagamento tempestivo dos salários das funcionárias alocadas na execução do contrato.

Inicialmente, foram identificados atrasos nos pagamentos dos salários relativos aos meses de agosto e outubro de 2023, o que resultou na aplicação da penalidade de advertência, com registro no Sistema de Cadastro de Fornecedores (Sicaf), em 14/12/2023. Não obstante a sanção aplicada, a empresa reincidiu na prática, apresentando atrasos salariais em 8 dos 10 primeiros meses de 2024, com destaque para março (17 dias de atraso) e maio (14 dias de atraso).

A situação agravou-se ao ponto de, em novembro de 2024, a Coordenação Regional Xavante necessitar intervir excepcionalmente, realizando o pagamento direto dos salários às colaboradoras, conforme facultado pelo Item 14.4 do Contrato nº 128/2023. A partir daí, o que deveria ser uma medida excepcional tornou-se, infelizmente, uma prática recorrente.

Além dos atrasos salariais, a fiscalização administrativa constatou que a empresa não vem realizando o recolhimento regular das contribuições previdenciárias (INSS) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) das funcionárias. Tal situação representa grave risco à Administração, uma vez que, nos termos do art. 71, §2º, da Lei nº 8.666/1993, pode ensejar responsabilidade solidária do órgão pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato.

Somam-se a esses problemas: a demora no envio das notas fiscais e documentações obrigatórias mensais; a dificuldade de comunicação tanto da fiscalização quanto das funcionárias com os representantes da empresa; e a perda da certidão vigente da Receita Federal, em descumprimento ao Subitem 5.7.7 do Termo de Referência da contratação (SEI nº 4940463).

Diante desse cenário, a gestora do Contrato nº 128/2023, por meio do Ofício 4 (SEI nº 8198120), manifestou-se desfavorável à prorrogação da vigência contratual, que se encerra em 01/07/2025, e posicionou-se a favor da realização de novo procedimento licitatório, ressaltando a essencialidade dos serviços para o funcionamento das unidades.

Ao Coordenador Regional do órgão, a fiscalização administrativa corroborou integralmente o posicionamento da gestora por meio do Ofício 27 (SEI nº 8314183), opinando ainda pelo prosseguimento do procedimento de apuração das irregularidades contratuais, com vistas à aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar no âmbito da União.

Cabe ressaltar que os serviços prestados são essenciais para o funcionamento da Coordenação Regional Xavante e da CTL Primavera do Leste, representando, hoje, aproximadamente 20% da força de trabalho nestas unidades. Vale dizer, a Coordenação Regional Xavante conta, atualmente, com apenas 11 (onze) servidores ativos, enquanto a CTL Primavera do Leste dispõe de apenas 1 (um) servidor. Assim, a eventual perda dos postos de trabalho sem a devida substituição comprometeria significativamente as atividades administrativas do órgão.

Ante o exposto, uma nova licitação (agora, sob a égide da Lei nº 14.133/2021) se faz necessária em razão da essencialidade dos serviços de apoio administrativo. No entanto, como será argumentado a seguir, a atual necessidade não mais se satisfaz com a manutenção de apenas três postos de trabalho, tornando-se imprescindível a revisão do quantitativo de mão de obra.

O déficit de pessoal nos quadros da Fundação Nacional do Índio (Funai) não é novidade. Os Relatórios de Gestão, apresentados aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas anual, já ressaltam esse cenário há anos. Em 2017, observou-se que apenas 64 (sessenta e quatro) servidores ingressaram nos quadros de pessoal, em contraste com 325 (trezentos e vinte e cinco) egressos no mesmo ano, o que destaca a quantidade anual de desligamentos, decorrentes em grande parte por motivo de aposentadoria voluntária de servidores [1].

Em 28 de dezembro daquele ano, foram nomeados 213 (duzentos e treze) aprovados no concurso público para provimento de vagas efetivas, regulado por meio do Edital ESAF nº 24/2016, cuja distribuição inicial de vagas correspondia a 220 (duzentos e vinte) cargos, sendo 202 (duzentos e dois) cargos de Indigenista Especializado, 07 (sete) de Engenheiro, 05 (cinco) de Engenheiro Agrônomo e 06 (seis) de Contador. Após liminar da Justiça Federal a pedido do Ministério Público Federal (MPF), a Funai convocou outros candidatos classificados como excedentes no concurso.

Ainda assim, de acordo com o Relatório Anual de Gestão do Exercício 2019, a quantidade de pessoal que ingressou nos quadros da Funai por intermédio do último concurso público foi significativamente inferior à quantidade de admitidos pelo certame de 2010, promovido pelo Edital CETRO nº 01/2010 (Gráfico 1).

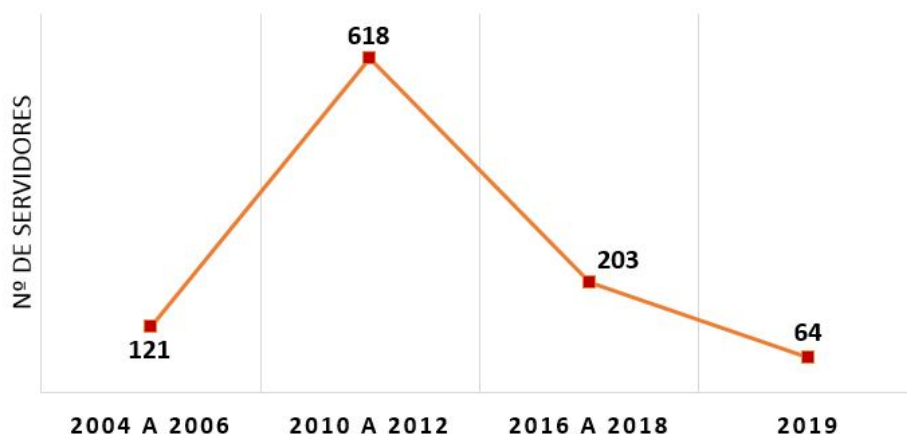


Gráfico 1: Número de servidores que ingressaram nos quadros de pessoal da Funai por meio de concurso público entre 2004 e 2019. Adaptado do Relatório de Gestão 2019, p.107.

Em que pese o ingresso dos concursados, o número de servidores ainda tem sofrido reduções ano após ano. Em 2019, o total de servidores em exercício na Funai (já contabilizando os cedidos, os requisitados, os sem vínculo etc.) era de 2.077 (dois mil setenta e sete) [2]. No ano seguinte, esse número caiu para 1966 (um mil novecentos e sessenta e seis) [3]. Ademais, o envelhecimento do quadro implica redução significativa da capacidade operacional.

Cumpre enfatizar que a insuficiência da força de trabalho vem sendo destaque em auditorias externas, tal como no diagnóstico sistêmico do Tribunal de Contas da União (TCU), contido no Acórdão nº 2.626/2015, de 21 de outubro de 2015, do Plenário, com relatoria do Ministro José Mucio Monteiro [4]. No referido acórdão, a Corte de Contas reconheceu o enfraquecimento crônico da força de trabalho do órgão. Foram levantadas pela equipe técnica variadas causas que compõem fraquezas e ameaças à instituição, relacionadas em matriz SWOT, como, por exemplo:

- a) Baixa regularidade de admissão de pessoal;
- b) Capacitação insuficiente dos servidores, especialmente os lotados nas Coordenações Regionais;
- c) Baixa motivação dos servidores para o trabalho;
- d) Quantidade insuficiente de servidores;
- e) Alocação inadequada de servidores nas unidades descentralizadas;
- f) Potencial redução do quadro de servidores em razão de aposentadorias, sem existência de concursos regulares;
- g) Servidores com baixa capacidade cognitiva;
- h) Ausência de dimensionamento da força de trabalho;
- i) Alta taxa de evasão dos servidores, especialmente os recém ingressados.

No campo acadêmico, o ex-servidor do órgão Helton Soares dos Santos, em trabalho apresentado na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), constatou que houve redução da ordem de quase 10% da força de trabalho da Funai entre 1º de janeiro e 06 de novembro de 2017. Nesse período, ocorreram 151 aposentadorias e a perda de 80 cargos comissionados. Do total de servidores, 567 (mais de 25% do quadro à época) já haviam cumprido o requisito para a aposentadoria e optaram por permanecer trabalhando. Ainda mais alarmante é a projeção que o autor calcula de 730 aposentadorias nos próximos 10 anos [5].

Agravando a situação, nota-se que a legislação atinente à área administrativa (especialmente no que se refere às contratações públicas) tem sido constantemente modificada, o que demanda dos servidores permanente atualização quanto às normas e instruções pertinentes. Nesse contexto, não custa lembrar que o Governo Federal tem frequentemente anunciado alterações significativas nas normativas que regulamentam as compras públicas no âmbito do Poder Executivo federal. Como exemplo, citamos:

- O Plano Anual de Contratações fora inicialmente regulamentado pela Instrução Normativa Seges/MPDG nº 01, de 29 de março de 2018. Menos de um ano depois de sua publicação, a norma fora revogada pela Instrução Normativa Seges/ME nº 01, de 10 de janeiro de 2019. Em 18 de maio de 2021, o Ministério da Economia disponibilizou para consulta pública a minuta de nova instrução normativa a respeito do tema. Finalmente, entrou em vigor o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022;
- Os procedimentos referentes aos Estudos Técnicos Preliminares para contratações foram inicialmente disciplinados pela Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05, de 25 de maio de 2017. Na sequência, o assunto passou a observar as disposições da Instrução Normativa SEDGG/ME nº 40, de 22 de maio de 2020. Nada obstante, atualmente está em vigor a Instrução Normativa Seges/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022, que dispõe sobre o Sistema ETP Digital;
- Os parâmetros para realização de pesquisa de preços estabelecidos pela Instrução Normativa Seges/MPDG nº 03, de 20 de abril de 2017, alteraram as disposições inicialmente previstas na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05, de 27 de junho de 2014. Posteriormente, os procedimentos atinentes a pesquisa de preços passaram a ser regulamentados pela Instrução Normativa SEDGG/ME nº 73, de 05 de agosto de 2020. A despeito disso, já entraram em vigor a Instrução Normativa SEDGG/ME nº 65, de 07 de julho de 2021 e, mais recentemente, a Instrução Normativa Seges/MGI nº 176, de 25 de novembro de 2024.

Vê-se, portanto, que as normas relacionadas aos procedimentos administrativos estão sob constante mudança. Nesse cenário, as mais recentes novidades legislativas e jurisprudenciais da área têm suscitado desafios ao quadro reduzido de servidores do órgão, imprimindo apregoada deficiência na qualidade de determinadas rotinas administrativas.

A realidade não é diferente no âmbito da Coordenação Regional Xavante. Além da sobrecarga no volume de trabalho enfrentada por alguns servidores, os titulares de Chefia de algumas unidades ainda acumulam substituições em outras funções.

Na mesma trilha, cabe salientar que não há, no quadro de pessoal, servidores com conhecimento técnico específico na área da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), de modo que demandas relacionadas a esses objetos carecem de atendimento. Isso significa que, atualmente, a Coordenação Regional Xavante não possui capacidade operacional para planejar, implantar, gerenciar e monitorar adequadamente compras e serviços de TIC.

Além disso, também não há, no quadro de pessoal desta unidade gestora, servidores que atuem no campo da Engenharia, o que compromete indiscutivelmente a execução de atividades atinentes à área e o atendimento de demandas relacionadas a obras e reformas prediais. Afinal, a presença de um profissional habilitado na área é imprescindível à elaboração de projetos e especificações, à elaboração de orçamentos e estudos de viabilidade econômica ou técnica e à supervisão e coordenação da execução de obras, construções, reformas e ampliações de prédios necessários às atividades do serviço.

A insuficiência da força de trabalho deve-se, ainda, às perdas ocorridas nos últimos anos, seja por aposentadorias voluntárias, seja por liberação de servidores para exercício em outras unidades do órgão, seja por falecimento. De acordo com o levantamento realizado por esta equipe, o número de servidores em exercício na sede da Coordenação Regional Xavante minguou de 28 (vinte e oito) no começo do ano de 2017 para apenas 11 (onze) no início de 2025 (Gráfico 2). Assim, mesmo contabilizando os ingressos do último concurso público e os servidores nomeados para exercício de função na unidade, o saldo final ainda representa uma redução de cerca de 60% do quadro de pessoal no período observado.

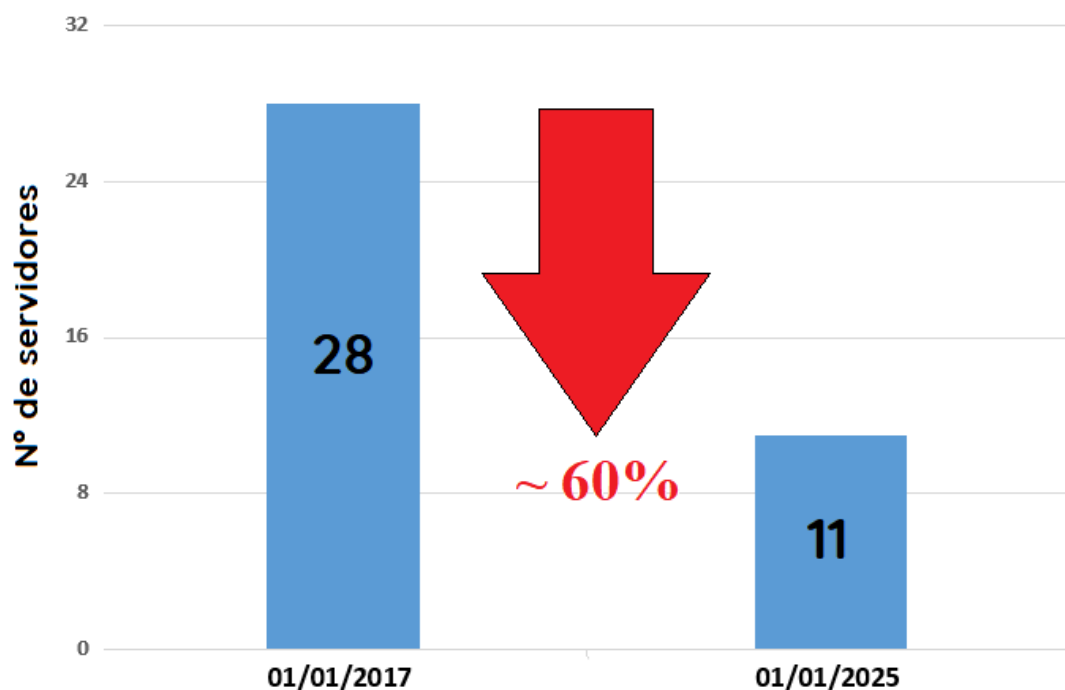


Gráfico 2: O número de servidores em exercício na sede da Coordenação Regional Xavante sofreu uma redução de aproximadamente 60% em apenas 7 anos.

Adicionalmente, importa registrar que há previsão de novas vacâncias na Coordenação Regional Xavante e suas unidades jurisdicionadas, tendo em vista o quantitativo de servidores que já cumpriram o tempo de serviço e contribuição para o requerimento de aposentadoria voluntária. De modo geral, dada a carga de trabalho conferida às unidades descentralizadas da Funai, a Coordenação Regional Xavante — que atualmente atende a seis Terras Indígenas regularizadas (São Marcos, Chão Preto, Ubawawe, Parabubure, Marechal Rondon e Sangradouro/Volta Grande), localizadas no estado do Mato Grosso, totalizando área aproximada de 676.682,32 hectares — está trabalhando com um número de profissionais muito aquém de sua necessidade.

Do ponto de vista administrativo, a carência de pessoal revela-se sobremaneira acentuada, já que a atuação burocrática, contemplando o conjunto de regras e procedimentos preestabelecidos, está cada vez mais presente em todas as atividades do órgão. Mesmo tarefas estritamente finalísticas, como ações em campo, pressupõem atos administrativos prévios que as justifiquem e as suportem, bem como atos administrativos posteriores que as ratifiquem e as consolidem, satisfazendo as necessidades de interesse público. Em suma, toda atividade realizada pelo órgão é necessariamente respaldada em procedimentos administrativos ou neles consubstanciada.

Digno de nota, fora a parte administrativa atinente às suas atribuições regimentais, os servidores em exercício nos setores finalísticos desempenham papéis insubstituíveis nos processos de gestão administrativa da Coordenação Regional, atuando, por exemplo:

- a) na formalização de demandas, na qualidade de requisitantes de bens e serviços atinentes às necessidades de sua competência;
- b) no planejamento de compras e contratações públicas relacionadas às suas atribuições, enquanto conhecedores dos aspectos técnicos e de uso dos objetos a serem licitados; e
- c) no acompanhamento da execução de instrumentos contratuais, na condição de gestores e em homenagem ao princípio da segregação de funções.

Com efeito, é cediço que as atividades administrativas permeiam a estrutura organizacional como um todo. A bem da verdade, a recente pandemia do novo coronavírus imprimiu desafios inéditos à logística de atuação dos setores-fim, cujos servidores não mediram esforços no enfrentamento da propagação de Covid-19, sob o látigo da emergência pública.

Nesse contexto, como mencionado anteriormente, as frequentes alterações sofridas pelas normas correspondentes tornam mais custosa a observância da conformidade. Às dificuldades funcionais soma-se o fato de poucos servidores buscarem capacitação na oferta de cursos gratuita das escolas de governo, como se depreende do acompanhamento do Plano de Desenvolvimento de Pessoal (PDP). No exercício de 2020, apenas três servidores da Coordenação Regional Xavante participaram de ações de capacitação. No monitoramento do PDP de 2021, o resultado não foi muito diferente, e em 2024 apenas dois servidores se afastaram para capacitação.

Nos primeiros meses deste ano de 2022, dois servidores do Serviço de Apoio Administrativo (Sead) — ambos à frente das questões de gestão de materiais e patrimônio da unidade — tiveram suas aposentadorias concedidas, diminuindo a força de trabalho não apenas no setor onde laboravam, mas com repercussão para toda a Coordenação Regional, tendo em vista que o decréscimo de servidores sempre impacta tanto a eficiência gerencial da Unidade Gestora, quanto o dinamismo dos serviços a nível intersetorial.

Além das duas vacâncias mencionadas, frisamos que a Chefia do Núcleo de Pessoal, embora opte por permanecer trabalhando em favor da Administração, já cumpriu os requisitos para a aposentadoria, o que aponta, por conseguinte, que as respectivas atribuições daquele setor também estão sob risco de descontinuidade.

Evidentemente, esse quadro não considera a projeção de saídas por outros motivos de vacância, como exonerações, posse em outro cargo público inacumulável, falecimentos e cessões irrecusáveis para outros órgãos públicos. Contudo, importa lembrar que a preocupante situação funcional do Sead não se reporta, somente, ao tempo recente. O setor têm visto sua força de trabalho minguar nos últimos anos (seja por motivos de aposentadoria, seja por falecimento, seja por liberação de servidores etc), ao passo que os estatutos normativos têm se tornado mais exigentes e minuciosos.

Aliás, não é demais destacar que a liberação, em 2019, do servidor que atuava anteriormente como pregoeiro desta unidade gestora comprometeu de forma acachapante o alinhamento dos procedimentos licitatórios, dado que o servidor ora designado está em exercício em outra Coordenação Regional, acumulando a mesma função para outras unidades gestoras, além de responder por suas atribuições próprias.

No meio disso, ainda em 2022 o Sead informou às hierarquias superiores a sua situação funcional por meio do Ofício 56 (SEI nº 3993255), esclarecendo que a unidade não dá conta de cumprir todo seu cronograma e solucionar todas as demandas de sua competência. Ocorre que, pelos motivos acima descritos, dado o reduzido quadro de pessoal do setor e a quantidade de demandas, o número de servidores do Sead não tem sido suficiente para dar suporte aos processos burocráticos de toda a unidade gestora.

Esse panorama sinaliza a alarmante necessidade de adequação na política de pessoal da Coordenação Regional Xavante. Desvela-se, portanto, imperiosa a necessidade de incremento de mão de obra útil, de modo que não haja descontinuidade ou prejuízo no serviço público prestado, tampouco sobrecarga de alguns servidores em privilégio de outros.

Nesse ponto (o da sobrecarga de trabalho), convém registrar que — em razão da reduzida equipe de trabalho — os servidores do Sead responsáveis por procedimentos licitatórios já vêm acumulando atribuições que, em tese, não se reputam acumuláveis, em evidente descompasso com o princípio da segregação de funções, traindo um ambiente organizacional no qual a adequada divisão de responsabilidades administrativas tem se tornado impraticável. Figuram, cumulativamente, como integrantes em planejamento de licitações, elaboradores de artefatos de referência de contratações, membros da equipe de apoio e fiscais de contratos, o que potencializa o risco de a sobrecarga de trabalho propagar erros, prejudicar a eficiência da fiscalização e causar conflitos de interesse, conforme lições do Tribunal de Contas da União (TCU) [6] [7] [8] [9].

Como apontam as pesquisas, o excesso de carga de trabalho é reconhecido como fator patogênico e uma das principais causas que desencadeia o adoecimento de trabalhadores no serviço público, em especial sob as três patologias psicológicas que mais os acometem: a síndrome de *burnout* (esgotamento profissional), os transtornos depressivos e os transtornos de ansiedade [10] [11] [12] [13].

Por todo o exposto, resta evidenciada a demanda por pessoal para atuação na Coordenação Regional Xavante, a fim de otimizar a execução dos serviços, em especial quanto aos aspectos administrativos das atribuições do órgão.

Embora a realização de novo concurso público seja a melhor solução para a resolução do problema de falta de pessoal, impende reconhecer que essa medida não depende de procedimentos próprios da Coordenação Regional Xavante, mas da Funai Sede junto às demais entidades do Governo Federal. Salientamos, porém, que é de conhecimento público a necessidade de realização de certame para provimento de vagas na Funai [14].

Com efeito, neste ano (2025) foi o homologado o resultado do Concurso Nacional Unificado (CNU), que prevê o provimento 502 vagas para a Funai, sendo que 30% das vagas são reservadas a candidatos indígenas [15]. Esperamos que os nomeados venham somar forças o quanto antes no órgão indigenista.

No âmbito interno da autarquia, a Portaria Pres/Funai nº 412, de 04 de abril de 2019 disciplina a política de movimentação de pessoal na Funai, da qual destacamos as seguintes definições:

Art. 4º Remoção é o deslocamento do servidor ocupante do cargo efetivo do quadro de pessoal, a pedido ou de ofício, com ou sem mudança de sede.

§1º Para os efeitos do caput deste artigo, considera-se sede o Município onde estiver instalada a unidade em que o servidor tiver exercício em caráter permanente.

§2º Caso a movimentação de servidor ocorra no âmbito de uma mesma Unidade Organizacional e sem mudança de sede, será tratada como alteração de lotação.

Art. 5º São modalidades de remoção:

I. de ofício, no interesse da Administração;

II. a pedido, a critério da Administração;

III. a pedido, para outra localidade, independentemente do interesse da Administração:

a. para acompanhar cônjuge ou companheiro, também servidor público civil ou militar, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que foi deslocado no interesse da Administração;

b. por motivo de saúde do servidor, cônjuge, companheiro ou dependente que viva às suas expensas e conste do seu assentamento funcional, condicionada à comprovação por junta médica oficial; e

c. em virtude de processo seletivo promovido por meio de Concurso Interno de Remoção (CIR) ou Processo de Recrutamento e Seleção Interno de Remoção (PRSIR).

Entretanto, em 09 de outubro de 2020, por meio do Ofício Circular 36 (SEI nº 2537459), a Presidência da Funai informou que *"não será mais permitida a nomeação e/ou designação de servidores para ocuparem cargos ou funções para exercício em unidade diferente à de lotação de origem daquele servidor indicado"*, salvo nos seguintes casos:

a) Mudança de exercício no âmbito de gerenciamento das Coordenações Regionais (ex: de CTL para CTL subordinada à mesma CR);

b) Mudança de exercício no âmbito da Sede da Funai (com concordância de ambos gestores máximos da Unidade); e,

c) Mudança de exercício onde a unidade de origem do servidor esteja melhor provida de recursos humanos que a unidade de destino (com concordância de ambas as chefias).

No que diz respeito à alínea "c" acima, a análise do caso concreto fica sob responsabilidade da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (CGGP), que utilizará os seguintes critérios objetivos:

a) Número de servidores na unidade de origem *versus* número de servidores na unidade de destino;

b) Número de indígenas atendidos pela unidade de origem *versus* número de indígenas atendidos pela unidade de destino;

c) Manifestação com concordância dos gestores máximos das unidades impactadas.

Enfim, o Ofício Circular 36 (SEI nº 2537459) estabelece que *"somente serão autorizadas nomeações ou designações para exercício em lotação diversa a do indicado, nos casos excepcionais, no interesse da Administração e sob autorização expressa da Presidência desta Funai"*.

Por todo o exposto, vemos que a movimentação interna de servidores do próprio quadro de pessoal da Funai é uma possibilidade distante, já que a maioria das unidades da autarquia padecem da escassez de mão de obra. De todo modo, não podemos deixar de observar que já houve, recentemente, processo seletivo promovido pela Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal (Codep) em que fora permitida a participação de servidores do órgão, em exercício em qualquer unidade descentralizada, sob oferta de função comissionada (vide, por exemplo, o Edital nº 08/2021, Processo nº 08620.001948/2021-20). Parece, no entanto, tratar-se de excepcionalidade, tendo em vista que a maioria dos certames de seleção divulgados pela Codep não têm permitido a participação de servidores que já não estejam em exercício no mesma localidade do destino.

Já no domínio da Administração Pública federal, direta e indireta, as cessões e requisições de pessoal são disciplinadas pelo Decreto nº 9.144, de 22 de agosto de 2017. De forma complementar, a Portaria SEDGG/ME nº 357, de 02 de setembro de 2019, estabelece as regras e os procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades cedentes ou cessionários, quando da cessão ou requisição de servidores públicos efetivos, empregados públicos e empregados de empresas estatais. Em anos recentes, a Coordenação Regional Xavante logrou êxito ao solicitar a requisição de um servidor do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, embora sem entrevista preliminar para alinhamento de perfil e competências — o que, a nosso ver, reforça a deficiência gerencial da unidade e a demanda por ampla assistência administrativa.

A princípio, o requisitado assumiria as funções da área de transporte do Sead, considerando a intenção de saída do servidor atualmente responsável, de maneira que a requisição em comento já não surtiria os efeitos de acrescer a força de trabalho. Entretanto, diante da exoneração do então Chefe do Serviço de Planejamento e Orçamento (Sepplan), o referido servidor fora designado a assumir as funções financeiras da unidade. Por fim, ao final de 2024, o servidor requisitado foi liberado para exercer função em outra unidade da Funai, de maneira que, atualmente, a Chefia titular do Sepplan também resta vaga.

Assim, é imperioso salientar a contratação aqui pretendida é uma alternativa efetiva às formas de contratações previstas nas Leis nº 8.112/1990 e nº 8.745/1993, que requerem recursos financeiros, pessoais e temporais específicos, com foco distinto a este projeto. A Lei nº 8.745/1993 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 nº 8.112/1990, 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.

O objeto do presente planejamento — execução indireta mediante contratação de serviços — encontra amparo no Decreto nº 9.507/2018. Dessa maneira, é possível a terceirização de mão de obra para prestação de serviços de suporte administrativo. Com efeito, a contratação de auxiliares administrativos não é a opção mais vantajosa para a recomposição da força de trabalho, visto que as atividades de tais funcionários esbarram nos limites materiais definidos pelo art. 3º do Decreto nº 9.507/2018. No entanto, a Coordenação Regional Xavante e suas unidades subordinadas não podem sustentar indefinidamente as consequências da escassez de pessoal à frente das questões administrativas.

Em suma, não podem ser objeto de execução indireta os serviços que:

- a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- b) sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- c) estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- d) 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.

Ademais, como ressaltado pela Corte de Contas, os agentes terceirizados também não podem ser designados para acompanhar e fiscalizar a execução de instrumentos contratuais, podendo, tão somente, assistir e subsidiar o gestor designado das informações pertinentes, conforme art. 117 da Lei nº 14.133/2021 [16].

De todo modo, para o Prof. Ronny Charles Lopes de Torres, Advogado da União e Coordenador da Comissão de Licitações e Contratos da Consultoria Geral da União, a terceirização também *"pode gerar a diminuição de atividades ociosas não devidamente correspondidas pelo quadro de pessoal, estável e de difícil remanejamento, diante de novas necessidades administrativas"* [17].

Diante do quadro reduzido de servidores, a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços contínuos de auxílio administrativo tem o potencial de prover o órgão com mais mão de obra, contribuindo ao apoio logístico necessário à realização da missão institucional. Nessa lógica, a terceirização é inerente à busca pelo ganho de eficiência na prestação do serviço público.

Atuando sob supervisão, o empregado terceirizado será capaz de executar atividades de rotina administrativa, preencher formulários, minutar, redigir e analisar documentos, executar tarefas relativas à anotação e organização de documentação e de processos, bem como apoiar o controle de bens e valores envolvidos nas diversas operações realizadas na unidade. Portanto, a contratação de serviços contínuos relacionados às atividades administrativas da Coordenação Regional Xavante e suas unidades subordinadas irá contribuir diretamente para atendimento das demandas da sociedade junto ao órgão, agilizando e dando segurança aos serviços especializados, por meio da execução de procedimentos rotineiros, colaborando sobremaneira com o desenvolvimento das atividades desempenhadas. Desnecessário dizer, os três postos de trabalho do vigente Contrato nº 128/2023 tornaram-se insuficientes.

Em resumo, a terceirização é capaz de otimizar o desempenho da Coordenação Regional Xavante, ao passo que agrega mão de obra à realização das atividades. Apesar das limitações observadas ao agente terceirizado, é indiscutível o ganho de eficiência que o auxílio de profissionais contratados adiciona à unidade. Dessarte, os serviços a serem contratados são de fundamental importância enquanto apoio às atividades e projetos vinculados tanto às atividades-meio, quanto às ações finalísticas da Administração.

O plano de cargos e salários da Funai não prevê a contratação por intermédio de concurso público para os cargos de auxiliar, assistente ou analista administrativo. Por isso, com base no Decreto nº 9.507/2018, faz-se possível a contratação de empresa que desempenhe atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal da autarquia, como no caso em tela. A terceirização mostra-se, portanto, uma ferramenta fundamental para garantir um ambiente de produção mais eficiente e fluido, com melhor distribuição do trabalho.

Os serviços objeto da pretensa contratação caracterizam-se como de natureza comum, nos termos do art. 3º, inciso II, do Decreto nº 10.024/2019 e do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista que são geralmente oferecidos por diversos fornecedores e são facilmente comparáveis entre si, de modo a permitir a decisão de contratação com base no menor preço, por meio de especificações usuais praticadas no mercado.

A necessidade de manter os referidos serviços também se justifica pela sua caracterização como contínuos. Isto é, pela sua essencialidade, tais serviços visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional, conforme dicção do art. 15 da Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05/2017.

Embora cada unidade organizacional da Coordenação Regional Xavante observe suas próprias rotinas administrativas, é seguro dizer que a maior parte das atribuições burocráticas da unidade gestoras concentram-se, principalmente, no Serviço de Apoio Administrativo (Sead). Com base nas atividades desempenhadas, sintetizamos abaixo as atribuições mais relevantes de cada área do Sead. Como se vê, trata-se de uma relação significativa de atribuições, embora em rol não exaustivo.

Quadro 1: Resumo das principais atribuições do Sead.

Área de atuação	Atribuições
Licitações e Contratos	• Planejar, instruir, coordenar, apoiar e acompanhar ações destinadas à realização das compras e contratações, conforme o caso; • Fazer os registros e a divulgação das compras e contratações, bem como das intenções de registro de preços e das intenções de participação em registros promovidos por outros órgãos, além de subsidiar as respostas às manifestações, realizadas por estes; • Realizar as atividades de acompanhamento, gestão e fiscalização da execução de instrumentos contratuais; • Realizar e acompanhar procedimentos relativos a reajuste, repactuação, alteração, reequilíbrio econômico-financeiro, prorrogação de vigência e extinção de instrumentos contratuais; e • Instruir, subsidiar e acompanhar processos de apuração de irregularidade em contratações públicas, formalizando eventual aplicação de sanção administrativa.
Patrimônio	• Organizar e manter atualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis, bem como realizar o levantamento patrimonial; • Realizar procedimentos de classificação, registro, cadastramento e tombamento dos bens permanentes; • Receber, conferir, aceitar, recusar, escriturar e patrimoniar bens móveis, controlar suas entradas e saídas, determinar níveis de reposição de acordo com o estado físico e acompanhar os cuidados de segurança e conservação; • Inventariar os bens patrimoniais, apropriar despesas, elaborar os relatórios mensais e anuais e os mapas de variação patrimonial para fins de conformidade físico-contábil; e • Analisar, instruir e acompanhar processos de cessão e recebimento de bens patrimoniais móveis e imóveis, bem como processos de alienação dos bens destinados ao desfazimento.
Pessoal	• Executar as atividades de gestão de pessoas relacionadas a controle de lotação, exercício, movimentação, frequência, férias, afastamentos, bem como de encaminhamento à Perícia Oficial em Saúde, nos casos previstos em lei; • Monitorar prazos de respostas e andamento das demandas junto às unidades competentes; • Orientar e acompanhar as atividades inerentes à gestão de pessoas em consonância com as diretrizes da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas - CGGP da Funai; • Realizar as atividades de concessão de diárias e passagens e monitorar a apresentação das respectivas prestações de contas; e • Realizar os procedimentos relacionados às avaliações individuais dos servidores.

Transporte	• Gerenciar, fiscalizar e acompanhar a utilização, o consumo de combustível e as manutenções preventivas e corretivas dos veículos oficiais, bem como manter regularizada a respectiva documentação e registro, conforme as normas emanadas dos órgãos competentes e do fabricante dos equipamentos veiculares; • Analisar os custos de manutenção dos veículos oficiais, bem como propor, apoiar e acompanhar o desfazimento de veículos inservíveis ou antieconômicos; • Acompanhar, por meio de formulários próprios, o controle de quilometragem, bem como receber, analisar e programar as requisições de transporte; • Orientar quanto às questões relacionadas à condução, ao controle, à utilização, aos reparos, à manutenção e à responsabilização referentes à frota de veículos oficiais; e • Planejar, instruir, coordenar, apoiar e acompanhar os procedimentos e as ações destinadas à realização das compras e contratações relacionadas ao serviço de transportes, incluindo procedimentos administrativos de pesquisa de preços.
------------	--

Convém ressaltar, como já dito anteriormente, que a Coordenação Regional Xavante não dispõe de pessoal qualificado nas áreas de Engenharia e de Tecnologia da Informação e Comunicação. Desse modo, as atribuições relacionadas a planejar, instruir, coordenar, apoiar e acompanhar as atividades TIC e de Engenharia carecem de capacidade técnico-operacional. Por esse motivo, as funções atinentes a essas áreas não foram elencadas no quadro supra.

Com efeito, para a contratação aqui pretendida, as atribuições do empregado terceirizado poderiam ser inteiramente resumidas na função de auxiliar as rotinas administrativas da unidade organizacional em que tiver exercício, com especial às listadas no quadro acima. Isso envolve realizar os procedimentos necessários às atividades de apoio administrativo, tais como elaborar minutas de documentos diversos, analisar preliminarmente documentos atinentes às demandas recebidas e ajudar a instruir o devido andamento, bem como realizar as atividades de acompanhamento necessárias.

Destarte, trata-se de contratação de serviços de profissionais que atuarão em atividades acessórias, instrumentais ou complementares, em suporte aos servidores públicos do órgão. O parágrafo único do art. 9º da Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05/2017 permite que atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias sejam executadas de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para a contratada.

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. Do Anexo Único da Resolução nº 01/2008, da Comissão Nacional de Classificação (Concla), extraímos a seguinte definição para atividades auxiliares:

1. Definições:

(...)

Atividades auxiliares: são 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.

Definições similares são encontradas para atividades instrumentais, que são descritas como ações que servem de auxílio para a consecução de um objetivo, além de configurarem um meio de alcançar um determinado fim.

Quanto às atividades acessórias, pode-se descrevê-las como atividades suplementares, adicionais, anexas ou que se juntam à atividade primária. Conclui-se, que são ações importantes, que dão suporte às principais atividades realizadas por uma organização.

Nesse pensamento, entendemos que a contratação de serviços terceirizados de apoio administrativo poderia ser realizada em suporte às funções desempenhadas pelo órgão cuja natureza seja meramente rotineira (do ponto de vista burocrático). Reforçando as vedações do art. 3º do Decreto nº 9.507/2018, é necessário salientar que os empregados terceirizados não poderão realizar atividades com caráter de análise final e atividades conclusivas, cabendo a eles somente o suporte aos servidores responsáveis. Entretanto, atividades auxiliares, como analisar preliminarmente um documento e elaborar minutas, farão parte do escopo de atuação dos terceirizados.

Quanto ao posicionamento da Corte de Contas, 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 envolvam tomada de decisão, gestão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle. Como exemplo citamos os seguintes acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU): Acórdão nº 1890/2003 – Plenário, Acórdão nº 712/2007 – Plenário, Acórdão nº 2254/2008 – Plenário e Acórdão nº 1184/2020 – Plenário.

Registramos, por fim, que as crescentes restrições orçamentárias impostas à Funai têm impedido a Coordenação Regional Xavante de manter os serviços de suporte administrativo em todas as suas unidades subordinadas. Diante do contexto de redução de gastos, a Administração decidiu, à época da celebração do Contrato nº 128/2023 (ainda vigente no momento deste planejamento), pela contratação de três postos de trabalho: dois na sede da Coordenação Regional Xavante e um na Coordenação Técnica Local de Primavera do Leste, em face das limitações orçamentárias.

Atualmente, a Funai continua enfrentando restrições orçamentárias que engessam (senão impossibilitam) o aumento de despesas fixas. Em 2021, o Ofício 4 (SEI nº 2897421) relatou as dificuldades orçamentárias e financeiras do órgão, solicitando às unidades descentralizadas que apresentassem somente necessidades para obrigações já assumidas ou que não estivessem vinculadas a contrato vigente. Por intermédio do Ofício Circular 19 (SEI nº 3098457), a Coordenação-Geral de Orçamento, Contabilidade e Finanças (CGof) afirmou imperiosa a participação de todas as unidades da Funai no sentido de identificar contratos passíveis de readequações e/ou reduções. Finalmente, lembramos o Ofício Circular 14 (SEI nº 3045168), no qual a Diretoria de Administração e Gestão (Dages) informou a redução do orçamento disponível para execução das despesas administrativas da autarquia, suspendendo novas contratações.

No ano de 2022, o Ofício Dages 51 (SEI nº 3858728) reafirmou a suspensão de novas contratações que resultem em aumento de despesas fixas, tais como apoio administrativo, motorista, locação de imóvel, vigilância etc.. com exceção daquelas para as quais já houve a emissão de Declaração de Previsão Orçamentária no exercício. Mesmo as prorrogações contratuais passaram a estar sujeitas à limitação, só podendo ser realizadas desde que não contenham aumento de custo além daqueles previstos em lei ou nos próprios contratos.

Já em 2024, a Presidência da Funai encaminhou o Ofício Presidência 301 (SEI nº 6376248), no qual se reporta ao cenário de contingenciamento orçamentário, apontando recursos insuficientes para todas as demandas imediatas das unidades do órgão e orientando a solicitação de descentralização de crédito apenas para despesas emergenciais.

Apesar disso, o planejamento da pretensa licitação busca, penosamente, demonstrar que é uma necessidade indiscutível atender às crescentes demandas reprimidas de serviços técnicos de apoio administrativo através do aumento do número de postos de trabalho, o que também implica aumento de despesas fixas.

Digno de nota é o fato de que o aumento de postos para os serviços de apoio administrativo já fora alvo de manifestação por parte da Coordenação Regional Xavante à Funai Sede, tendo sido objeto do levantamento

submetido à Diretoria Colegiada do órgão em meados de 2021 (vide SEI nº 3235665). Adicionalmente, conforme relatado pela Divisão Técnica na Informação Técnica 3 (SEI nº 8255597), ocorre que, durante o II Encontro de Coordenadores Regionais e de Frentes de Proteção Etnoambiental, realizado em Goiânia em novembro de 2024, a Coordenação Regional Xavante manteve diálogo com a diretora da Diretoria de Administração e Gestão (Dages), na presença da Presidência da autarquia. Ao término da reunião, havia sido acordado que a Dages garantiria recursos para custear uma vaga adicional na contratação de pessoal terceirizado, o que, entretanto, não foi possível se concretizar.

Referências:

- [1] FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI. Relatório de Gestão do Exercício de 2017. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/relatorio_gestao_2017.pdf>. Acesso em: 17 de março de 2025.
- [2] FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI. Relatório de Gestão do Exercício de 2019. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/Relatorio_Anual_de_Gestao_2019_versao_final.pdf>. Acesso em: 17 de março de 2025.
- [3] FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI. Relatório de Gestão do Exercício de 2020. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-estrategica/relatorio_gestao_2020.pdf>. Acesso em: 17 de março de 2025.
- [4] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Acórdão nº 2.626/2015 – Plenário. Relator: José Mucio Monteiro. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1562189%22>>. Acesso em: 17 de março de 2025.
- [5] SANTOS, H. S. Análise da distribuição da força de trabalho da Fundação Nacional do Índio. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3476/1/Helton%20Soares%20dos%20Santos%20-%20Vers%c3%a3o%20reformulada%20TCC.pdf>>. Acesso em: 17 de março de 2025.
- [6] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Acórdão nº 3.083/2010 – Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1164100%22>>. Acesso em: 17 de março de 2025.
- [7] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Acórdão nº 686/2011 – Plenário. Relator: André de Carvalho. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1175152%22>>. Acesso em: 17 de março de 2025.
- [8] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Acórdão nº 1.223/2018 – Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2293302%22>>. Acesso em: 17 de março de 2025.
- [9] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Acórdão nº 1.278/2020 – Primeira Câmara. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2392899%22>>. Acesso em: 17 de março de 2025.
- [10] SANTOS, A. M. A Qualidade de vida dos trabalhadores no serviço público. Revista Mbote, v. 1, n. 2, pp. 100-124, 2020. Disponível em: <<https://www.revistas.uneb.br/index.php/mbote/article/view/10154>>. Acesso em: 17 de março de 2025.
- [11] RAMOS, L. F. C., & MACÊDO, K. B. Reflexões sobre o adoecimento dos servidores técnico-administrativos em educação. Argumentum, v. 10, n. 3, pp. 107-122, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/16911>>. Acesso em: 17 de março de 2025.
- [12] LELES, C. L.; AMARAL, A. A. Prazer e sofrimento no trabalho de servidores públicos estudo de caso com técnico-administrativos em educação. Revista Laborativa, v. 7, n. 1, pp. 53-73, 2018. Disponível em: <<https://ojs.unesp.br/index.php/rlaborativa/article/view/1926/pdf>>. Acesso em: 17 de março de 2025.
- [13] ARNAUD, F. I. M.; GOMES, V. L. B. Novas formas de gestão da força de trabalho do serviço público brasileiro e suas repercussões para o adoecimento mental. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/6949>>. Acesso em: 17 de março de 2025.

[14] FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI: Assessoria de Comunicação Social – Ascom. Funai aponta necessidade de concurso público. Brasília, 30 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2020/funai-aponta-necessidade-de-concurso-publico>>. Acesso em: 17 de março de 2025.

[15] MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS – MGI: Concurso Público Nacional Unificado. Disponível em: <<https://www.gov.br/gestao/pt-br/concursonacional>>. Acesso em 17 de março de 2025.

[16] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Acórdão nº 690/2005 – Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-24241%22>>. Acesso em: 17 de março de 2025.

[17] TORRES, R. C. L. Leis de Licitações Públicas Comentadas. Salvador: Editora Juspodivm, 10ª Ed., 2019, p. 156.

3. Área requisitante

Área Requisitante	Responsável
Serviço de Apoio Administrativo da Coordenação Regional Xavante (Sead/CR-XAV)	Juliana Ribeiro Tavares

4. Descrição dos Requisitos da Contratação

Os serviços da pretensa contratação caracterizam-se como de natureza comum, tendo em vista que são geralmente oferecidos por diversos fornecedores e são facilmente comparáveis entre si, de modo a permitir a decisão de contratação com base no menor preço, por meio de especificações usuais praticadas no mercado. Por esse motivo, devem ser licitados via pregão eletrônico, nos moldes do Decreto nº 10.024/2019 e da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, os serviços de assistência administrativa a serem contratados possuem natureza continuada. Com base no art. 15 da Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05/2017, “*os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional*”.

O presente procedimento licitatório será baseado na Lei nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Embora tradicionalmente os contratos administrativos tenham vigência inicial de 12 (doze) meses, a contratação em tela tomará por base 5 (cinco) anos. Essa vigência inicial tem por fim reduzir os procedimentos de prorrogação contratual durante o usufruto do objeto, garantindo maior estabilidade à Administração durante a condução do processo. Outro fator que deve ser levado em consideração são os custos em decorrência da solução de continuidade, uma vez que os serviços são de suma importância ao funcionamento do órgão, havendo o risco de a unidade precisar se valer de contratações emergenciais em caso de descontinuidade.

A vigência inicial superior a 12 (doze) meses é respaldada por entendimentos jurídicos de longa data, com amparo na Orientação Normativa AGU nº 38, de 13 de dezembro de 2011, bem como no Item 12 do Anexo IX da Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05/2017, que preveem:

Nos contratos de prestação de serviços de natureza continuada deve-se observar que:

- a) o prazo de vigência originário, de regra, é de até 12 meses;
- b) excepcionalmente, este prazo poderá ser fixado por período superior a 12 meses nos casos em que, diante da peculiaridade e/ou complexidade do objeto, fique tecnicamente demonstrado o benefício advindo para a administração; e
- c) é juridicamente possível a prorrogação do contrato por prazo diverso do contratado originariamente.

Além disso, o art. 106 da Lei nº 14.133/2021 permite que a Administração celebre contratos de serviços contínuos com prazo de até 5 (cinco) anos, observadas as seguintes diretrizes:

- a) A autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;
- b) A Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção; e
- c) A Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

A extinção mencionada acima ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

Em suma, o prazo inicial de vigência do contrato de 5 (cinco) anos será adotado em razão das seguintes justificativas:

- Almeja vantagem econômica, visto que os licitantes tendem a reduzir o preço de suas propostas diante de um período maior de vigência inicial da contratação;
- Possibilita que os licitantes adquiram serviços, materiais e equipamentos por um preço mais vantajoso, em razão do aumento de seu poder de barganha face à maior vigência inicial da contratação;
- Permite que os licitantes disponham de mais tempo para amortizar seus investimentos iniciais de mão de obra, o que torna a disputa mais atrativa ao mercado fornecedor;
- Reduz os procedimentos de prorrogação do contrato, assumindo o limite legal de 10 (dez) anos de vigência contínua, poupando mão de obra tanto da Unidade Gestora, como da Assessoria Jurídica, tendo em vista a histórica e crescente insuficiência de pessoal.

A vigência inicial de 5 (cinco) anos reduz significativamente os custos operacionais observados nos momentos de prorrogação contratual, permitindo que os servidores do órgão, já sobrecarregados conforme demonstrado anteriormente, dediquem-se a outras atividades do serviço.

Além disso, a contratação com prazo mais extenso proporciona a diluição dos custos iniciais de mobilização (isto é, os custos de planejamento, contratação, treinamento e adaptação dos funcionários), que serão amortizados em período mais longo. Adicione-se a isso a estabilidade nas relações de trabalho: funcionários com contratos mais longos tendem a desenvolver maior comprometimento com o serviço e expertise nas rotinas específicas em que laboram. No mesmo rumo, empresas com melhor estrutura e capacidade financeira tendem a se interessar por contratos de maior duração, o que pode resultar em maior competitividade e, consequentemente, em propostas mais vantajosas à Administração Pública.

Dessa forma, estabelecer que a contratação disponha de vigência inicial 5 (cinco) anos tende a estar observar maior alinhamento com o Princípio da Eficiência Administrativa, visto que pretende eliminar a burocracia cíclica das renovações anuais, garantir previsibilidade orçamentária e operacional ao órgão e, por fim, permitir maior dedicação à fiscalização qualitativa do serviço, tirando de foco os processos administrativos de prorrogação.

Assim, considerando nossa experiência prévia em contratações similares, que geralmente alcançam o prazo máximo legalmente previsto; o ainda escasso mercado de fornecedores que aceitam atuar nos municípios do interior do estado de Mato Grosso, onde os serviços serão prestados; e a natureza continuada do serviço, cuja interrupção poderia comprometer as atividades desempenhadas pelas unidades da Funai, vislumbra-se que a contratação por prazo de vigência inicial de 5 (cinco) anos confere maior vantagem à Administração.

Como dito, ressaltamos que a duração inicial do contrato poderá ser prorrogado por interesse das partes até o limite de 10 (dez) anos, nos termos do art. 107 da Lei nº 14.133/2021, desde que haja autorização formal da autoridade competente e que os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

A depender dos serviços, a Administração pode oportunizar às empresas licitantes interessadas a realização de visita técnica para vistoria das dependências da unidade, com o intuito de conhecer as características e condições do local onde devem ser prestados os serviços, bem como para reunir outros consistentes subsídios para a formulação da proposta. Contudo, no caso da contratação em apreço, porém, não será necessária vistoria técnica, já que os serviços de suporte administrativo não dependem da estrutura ou das peculiaridades do imóvel.

Diferentemente do que ocorrera na licitação anterior (que deu origem ao Contrato nº 128/2023), agora o objeto será licitado por preço global por grupo (em vez de por item), sendo cada item do grupo correspondente a uma localidade de execução dos serviços.

No Pregão Eletrônico nº 01/2023/CR-XAV/FUNAI, a licitação foi estruturada de maneira que cada item do certame correspondia a uma localidade de prestação dos serviços. Havia, portanto, dois itens: um para os postos de trabalho na Coordenação Regional Xavante, outro para o posto na CTL Primavera do Leste. Como a disputa se deu por preço global por item, duas empresas distintas poderiam ter sido contratada, cada uma assumindo a adjudicação de cada um dos itens. Nada obstante, a mesma empresa (Polyvalente Serviços e Apoio Administrativo) consagrou-se vencedora em ambos itens, de modo que apenas um instrumento de contrato precisou ser celebrado.

De toda sorte, a escolha da licitação por grupo, em vez de por itens individuais, representa uma decisão estratégica importante para a nova contratação de serviços auxiliares administrativos. Após análise das peculiaridades do caso concreto, argumentamos que a contratação em grupo garantirá uniformidade na prestação dos serviços entre as diferentes unidades de execução, assegurando padrão de qualidade homogêneo e aplicação das mesmas metodologias de trabalho. Esta padronização soa essencial para a eficiência administrativa.

Em complemento a isso, a contratação por grupo proporciona economia de escala, visto que permite ao fornecedor diluir custos fixos (administrativos, logísticos e de gestão) entre os diferentes postos de trabalho. Essa economia reflete-se em propostas comercialmente mais vantajosas para a Administração, além de reduzir os custos operacionais relacionados à gestão de múltiplos contratos.

Nesse sentido, as dificuldades evidenciadas na fiscalização do atual Contrato nº 128/2023 demonstram a necessidade de simplificar os mecanismos de controle. A contratação por grupo permite concentrar os esforços de fiscalização em um único contrato e em um único fornecedor, otimizando os recursos humanos limitados da Unidade Gestora. Conforme mencionado anteriormente, há restrições orçamentárias em vigor e, nesse cenário, a gestão de um único contrato permite otimizar recursos financeiros e humanos em contexto de contenção, garantindo maior efetividade na supervisão dos serviços prestados.

Finalmente, considerando a proximidade do término do contrato vigente, a ocorrer em 01/07/2025, e a essencialidade dos serviços, a licitação em grupo permite maior celeridade no processo seletivo e na formalização da contratação, reduzindo o risco de descontinuidade dos serviços. A condução de múltiplas seleções e celebrações contratuais, seguindo uma licitação por itens, demandaria mais tempo e recursos já escassos da Administração.

Vale frisar, a jurisprudência do TCU admite, excepcionalmente, o agrupamento de itens em grupos quando há justificativa técnica para tal (Súmula 247 do TCU, por exemplo). No caso concreto, os argumentos de economia de escala, padronização e interdependência proporcionam o embasamento técnico necessário para sustentar essa opção, atendendo ao Princípio da Eficiência Administrativa, esculpido no art. 37 da Constituição Federal.

Os trabalhadores disponibilizados pela contratada realizarão suas atividades laborais sob orientação técnica dos servidores públicos lotados na unidade de exercício, observadas as exigências e obrigações estabelecidas no Termo de Referência. Os empregados alocados serão ambientados e submetidos a alinhamento quanto ao desempenho das atribuições. Além disso, tais trabalhadores deverão ser continuamente incentivados à participação em eventos de capacitação. A bem da verdade, isso não exime os demais servidores de igualmente buscar o aprimoramento profissional, principalmente aqueles indicados às funções de gestores contratuais.

Para cumprir a finalidade da contratação e prestar efetiva assistência administrativa às unidades da Administração contratante, os profissionais deverão observar o seguinte rol exemplificativo de atribuições:

- Acessar, alterar, consultar, excluir e incluir dados e informações em sistemas informatizados;
- Atender, acompanhar ou encaminhar demandas do público interno e externo;
- Elaborar minutas de documentos em geral e dar suporte à gestão e às atividades do setor ou unidade;
- Realizar levantamentos e pesquisas de dados e informações;
- Auxiliar na consolidação das demandas e na proposta do plano de contratações anual;
- Auxiliar no planejamento, nos procedimentos e na instrução processual de licitações e dispensas de licitação;
- Auxiliar nos procedimentos de pesquisa de preços;
- Auxiliar na elaboração e na análise de planilhas de custos e formação de preços;
- Auxiliar na gestão e fiscalização de contratos administrativos;
- Auxiliar na organização, conferência, classificação, cadastro, tombamento, alienação, transferência e desfazimento de bens patrimoniais móveis e imóveis;
- Participar no processo de formulação e revisão de planos de trabalho do setor ou unidade, apoiando os planos de acordo com as políticas e diretrizes institucionais;
- Auxiliar e acompanhar procedimentos referentes ao consumo de combustíveis, controle de uso, regularizações, manutenções de veículos oficiais;
- Auxiliar nas atividades de gestão de pessoas, incluindo atuação em procedimentos relacionados a concessão de diárias e passagens;
- Elaborar minutas de relatórios sobre processos administrativos quanto a assuntos afetos às atribuições do respectivo setor ou unidade, desde que não envolvam informações restritas ou sigilosas; e
- Auxiliar na gestão de projetos e processos do setor ou unidade.

A lista de atributos acima relacionada leva em consideração as necessidades observadas no exercício das atividades administrativas do órgão.

Os empregados deverão observar a legislação vigente durante a execução de suas atribuições. Logo, os servidores da Coordenação Regional Xavante deverão envidar esforços para transmitir conhecimentos de noções de Direito Administrativo aos terceirizados, incentivando-os a participar de cursos de capacitação, a exemplo daqueles oferecidos pelas escolas de governo. De acordo com a necessidade, os trabalhadores deverão ser instruídos para a correta utilização das ferramentas eletrônicas adotadas no órgão, conforme o caso.

A contratada deverá realizar o processo de seleção dos trabalhadores de acordo com os pré-requisitos constantes neste Estudo Técnico Preliminar e no Edital e seus Anexos, em especial aqueles previstos no Termo de Referência. Após a solicitação da alocação dos profissionais para prestação dos serviços, a contratada realizará o processo de seleção, informando à Administração o perfil e currículo dos profissionais indicados. A contratada terá o prazo de até 5 (cinco) dias úteis para enviar à contratante o currículo do trabalhador (sem indicação de suas informações pessoais), para avaliação e aprovação. Posteriormente, havendo a aprovação da Administração, a empresa contratada terá 5 (cinco) dias úteis para apresentar o empregado no posto de trabalho.

Será priorizado do terceirizado o seguinte conjunto de habilidades:

- Comunicação oral clara e objetiva;
- Capacidade redacional própria e independente, clara e objetiva;
- Estudo autodidata;
- Análise crítica e imparcial de dados e informações;
- Organização de informações em ambiente compartilhado;
- Facilidade de trabalho em equipe e bom relacionamento interpessoal;
- Habilidade de escuta e receptividade a opiniões divergentes;;
- Comprometimento com prazos e resultados;
- Senso de urgência e prioridade;
- Proatividade e dinamicidade.

Pela natureza das atividades a serem desempenhadas, é necessário que o profissional tenha conhecimentos técnicos de informática (sistema operacional Windows, editores de texto e planilhas eletrônicas, navegadores de internet, correio eletrônico etc), domínio da língua portuguesa (regras gramaticais, redação de textos descritivos e dissertativos-argumentativos, coesão e coerência etc) e noções de Redação Oficial.

Dadas as características de especificidade do perfil dos profissionais a serem alocados, chegamos a cogitar a eliminação, na Planilha de Custos e Formação de Preços, da previsão de rubrica para contemplar custo com eventuais afastamentos dos empregados da execução dos serviços por quaisquer motivos, incluindo férias e afastamentos por motivo de doença. Esse pensamento fora inicialmente motivado diante do questionamento da imprescindibilidade da substituição, no caso de ausência por período superior a trinta dias, caso em que caberia à contratante solicitar à contratada a substituição. Nessa ideia, o funcionário substituto não renderia o mesmo desempenho, uma vez que não teria tido o mesmo tempo de atuação e experiência. Por conseguinte, poderia ser mais vantajoso à Administração deixar vago o posto durante as férias do terceirizado alocado do que dispendar tempo ensinando o substituto que permanecerá à serviço por um curto período de dias.

Em que pese ser pertinente o raciocínio acerca da expectativa de rendimento inferior do funcionário substituto, concluímos que a vacância do posto poderá ser prejudicial à Administração, especialmente se o profissional observar afastamentos diversos que, embora de curta duração quando individualmente considerados, superem trinta dias quando contabilizados anualmente.

Assim, na hipótese de no mesmo ano o funcionário gozar férias e, ainda, se afastar por motivos de saúde, paternidade ou outra razão legalmente prevista, o somatório dos períodos de ausência será superior a trinta dias. No entanto, pela maneira como fora inicialmente sopesado, a Administração só haveria de solicitar a substituição do empregado diante de:

- a) Sinal da imprescindibilidade da substituição; e
- b) Ausência por período superior a trinta dias corridos.

Vê-se, então, que — apesar de bem intencionada — a concepção da não previsão, na Planilha de Custos e Formação de Preços, dos custos atinentes a eventuais afastamentos dos empregados por quaisquer motivos, incluindo férias e outros afastamentos legais, poderia ocasionar prejuízo à Administração e dificultar a gestão contratual, além de ensejar o reajustamento para a inclusão posterior das referidas rubricas, aumentando a despesa do contrato.

Ademais, no período de reposição, cabe ao setor ou unidade em que for alocado o substituto avaliar e orientar quanto às atividades a serem exercidas, tomando em consideração o melhor desempenho e produtividade esperados. O substituto, mesmo que não disponha do tempo de experiência no serviço, poderá auxiliar, especialmente, nas rotinas administrativas de consolidação e revisão de informações, bem como nas de acesso, alteração, consulta, inclusão e exclusão de dados nos sistemas informatizados utilizados pelo órgão.

Na mesma trilha, o modelo majoritariamente adotado pelos demais órgãos e entidades públicas regularmente prevê os custos de reposição do profissional ausente, sendo esse, portanto, o paradigma que também será seguido na presente contratação.

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

Em resumo, o empregado deverá demonstrar competências pessoais, tais como: disposição, agir com bom senso e agilidade, demonstrar iniciativa, interesse, organização, educação, autonomia, paciência, entusiasmo, respeito, espírito de equipe, capacidade de autoavaliação, interesse no aprimoramento profissional, assiduidade e pontualidade. Outras obrigações e atribuições relacionadas poderão ser incluídas no Termo de Referência, para melhor desempenho da atividade.

Os funcionários da contratada deverão adequar-se às regras de segurança, de circulação e de identificação do órgão, bem como à legislação pertinente, a exemplo das normas de Segurança no Trabalho. Todos os funcionários da contratada envolvidos na contratação deverão observar a política de segurança da informação da Funai, no que couber.

Quanto à empresa prestadora dos serviços, esta deverá observar os seguintes requisitos mínimos:

- Ser devidamente habilitada e qualificada para participação no certame licitatório e celebração de contrato administrativo;
- Prestar os serviços regularmente com utilização de mão de obra específica em regime de dedicação exclusiva;
- Possuir em seu quadro de pessoal profissionais qualificados e capacitados, de forma a refletir resultados produtivos;
- Realizar a seleção de trabalhadores conforme os pré-requisitos definidos pela Administração;
- Manter, durante todo o período de execução do contrato, pelo menos um representante formalmente designado que se responsabilizará pela administração e coordenação de seus empregados alocados no contrato.

Além da mão de obra empregada, a empresa a ser contratada também deverá fornecer todo uniforme necessário à perfeita execução dos serviços, os quais deverão ser mantidos em adequadas condições de uso e substituídos quando necessário. A Administração relacionará e quantificará um rol exemplificativo de itens de uniforme em Planilha de Custos e Formação de Preços a ser anexada ao ato convocatório. Vale reforçar, trata-se de rol exemplificativo para constituição de estimativa de custos e, portanto, poderá ser necessária quantidade distinta daquela estimada, estando a empresa obrigada a suprir a falta de peças, caso necessário.

Nesse ponto, cumpre lembrar que as empresas adquirem materiais e uniformes em quantidade muito superior às necessidades de uma determinada unidade da Administração, visto que elas detêm vários contratos, podendo obter preços mais vantajosos. Mesmo que, hipoteticamente, a Administração realizasse a compra do uniforme por preço mais reduzido que o da contratada, deveriam ser considerados outros custos envolvidos além do valor nominal dos itens, tais como: os dos salários e encargos dos servidores públicos que se ocupariam dessa atividade; da licitação; das publicações; de oportunidade (ou seja, realizando outras atividades mais prioritárias); de armazenagem, de transporte; de eventuais perdas etc. Aplica-se, para o caso da Administração Pública, a frase do mercadólogo americano Philip Kotler: *“As empresas prestam muita atenção ao custo de fazer alguma coisa. Deviam preocupar-se mais com os custos de não o fazer”*.

A contratação deverá ser realizada com empresa especializada e com experiência comprovada, por meio de apresentação de atestado de capacidade técnico-operacional no momento do certame licitatório. Para fins de capacidade técnica, os atestados deverão comprovar que a empresa tenha executado contrato(s) com, no mínimo, o mesmo o número de postos de trabalho a serem contratados, admitido o somatório de atestados que comprovem que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado.

Admite-se, 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 Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05/2017. O item 10.7.1 admite a apresentação de atestados referentes a períodos sucessivos não contínuos.

Os atestados de capacidade técnico-operacional deverão referir-se a serviços prestados no âmbito da atividade econômica principal ou secundária da empresa, especificadas no contrato social vigente. Somente deverão ser 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 Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05/2017. A contratada deverá disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços.

A alínea "b" do item 10.6 do Anexo VII-A, da Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05/2017 admite a exigência editalícia de experiência mínima de 3 (três) anos. No entanto, o Tribunal de Contas da União (TCU) entende que tal exigência, sem prévia e adequada fundamentação (isto é, baseada em estudos prévios e na experiência pretérita) acarreta injustificada restrição potencial à competitividade do certame (Acórdão nº 1390 /2021 – Plenário). No nosso caso, será exigido da empresa licitante comprovação de experiência mínima de 3 (três) anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados.

A exigência em de 3 (três) anos de experiência mínima é motivada pelo histórico de frustradas contratações de mão de obra em dedicação exclusiva que a Unidade Gestora da Coordenação Regional Xavante vem colecionando ao longo dos últimos anos. Como é de notório conhecimento, licitantes inexperientes reduzem incautamente seus preços durante a disputa de lances do certame licitatório, com o objetivo único de lograr êxito na adjudicação do objeto. Nada obstante, durante a execução contratual tais preços revelam-se inexequíveis, o que acarreta a incapacidade de manutenção da proposta e a inadimplência nas obrigações trabalhistas e previdenciárias. Em geral, após apuração das irregularidades, o contrato é rescindido e, conforme o caso, convocado o remanescente ou instaurada nova licitação. Nem seria preciso dizer que tais procedimentos implicam retrabalho e consomem os recursos humanos da Administração, afinal para cada uma

das contratações rescindidas foram despendidos esforços administrativos de planejamento, seleção do fornecedor, assinatura, fiscalização, revisão e pagamento.

No quadro abaixo, sintetizamos a lista de contratos administrativos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra que foram assinados e rescindidos pela Coordenação Regional Xavante em razão de incapacidade técnico-operacional da empresa contratada:

Quadro 2: Contratações recentes rescindidas em decorrência de falha na capacidade de execução.

Contrato original (rescindido)	Vigência até a rescisão	Motivo ensejador da rescisão	Contrato remanescente
11/2015	11/03/2015 a 11/10/2019	Ausência de manutenção das condições de habilitação e não pagamento dos salários e encargos sociais no prazo legal.	192/2019
07/2018	05/02/2018 a 31/03/2020	Ausência de emissão de notas fiscais nos prazos contratuais e não pagamento dos salários e encargos sociais no prazo legal.	67/2020
08/2018	05/02/2018 a 31/03/2020	Ausência de emissão de notas fiscais nos prazos contratuais e não pagamento dos salários e encargos sociais no prazo legal.	68/2020
68/2020	01/04/2020 a 05/05/2021	Não pagamento dos salários e encargos sociais no prazo legal.	89/2021
131/2023	01/07/2023 a 30/04/2024	Não pagamento dos salários e encargos sociais no prazo legal.	42/2024
133/2023	01/07/2023 a 30/04/2024	Não pagamento dos salários e encargos sociais no prazo legal.	43/2024
134/2023	01/07/2023 a 30/04/2024	Não pagamento dos salários e encargos sociais no prazo legal.	44/2024

Na área acadêmica, um estudo corrobora que o problema mais recorrente na execução contratual de serviços terceirizados é o atraso de pagamentos de salários, férias e benefícios trabalhistas aos empregados [18]. A propósito, é fundamental ressaltar que o risco de inadimplência trabalhista foi o principal motivador do Acórdão nº 1.214/2013, do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), que recomendou a introdução de diversas medidas de controle, entre elas, em especial, critérios mais rigorosos de habilitação na etapa de seleção do fornecedor, tais como montante mínimo de capital circulante líquido e comprovação de experiência no objeto licitado.

Nesse pensamento, tratamos o histórico de rescisões contratuais da Unidade Gestora como um indicador de riscos para execução de serviço com mão de obra em regime de dedicação exclusiva. Logo, entendemos que exigir da empresa licitante a experiência mínima de 3 (três) anos no ramo é medida de gerenciamento de tais riscos. Buscamos, dessa maneira, maior segurança de que os resultados pretendidos com a contratação serão atingidos, reduzindo incertezas e probabilidades de desperdícios (seja de esforços, dinheiro ou tempo).

Da mesma maneira, ainda no que diz respeito à qualificação técnico-operacional, será exigido que a licitante demonstre sua capacidade de prestar os serviços demandados por meio de comprovação de aptidão para execução de serviço similar.

Para tanto, poder-se exigir o encaminhamento de contrato(s) que comprove(m) a execução, pelo fornecedor, de serviços envolvendo o mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados — ou, alternativamente, de contrato(s) que comprove(m) a execução, pelo fornecedor, de serviços envolvendo, no mínimo, o mesmo número de postos de trabalho equivalente ao da contratação.

No caso concreto, optamos pela segunda possibilidade. A exigência de que o licitante vencedor comprove a execução prévia de serviços envolvendo, no mínimo, o mesmo número de postos de trabalho a serem

contratados se mostra uma opção mais vantajosa para o órgão, especialmente considerando o histórico de contratações problemáticas nos últimos anos, particularmente no que se refere ao cumprimento das obrigações trabalhistas pelas empresas contratadas.

Essa exigência busca assegurar uma análise mais rigorosa da capacidade operacional do fornecedor. Afinal, empresas que já gerenciaram uma quantidade equivalente de postos de trabalho tendem a possuir estrutura administrativa, logística e financeira mais propensas a arcar com as responsabilidades do contrato. Considerando que a Administração já enfrentou problemas anteriores com empresas que não cumpriram suas obrigações, selecionar um fornecedor com experiência em gerenciar um quantitativo semelhante de funcionários aumenta as chances de que a empresa possua processos mais sólidos para garantir a regularidade das relações de trabalho.

Portanto, uma empresa que já executou um contrato do mesmo porte provavelmente estará mais apta a lidar com os desafios inerentes à contratação aqui demandada. Entendemos que, neste cenário específico, exigir apenas metade dos postos de trabalho como experiência prévia pode tornar a contratação mais suscetível a falhas operacionais.

Da licitante vencedora, uma vez contratada, será exigida a apresentação da garantia de execução do contrato, nos moldes do art. 96 da Lei nº 14.133/2021, em valor correspondente a 5% (cinco por cento) do valor total do contrato atualizado. Tal garantia servirá como um instrumento de proteção ao interesse público, reduzindo os riscos de inadimplemento por parte da futura contratada e conferindo maior segurança na execução dos serviços.

Importa destacar, propõe-se que o valor da garantia seja fixado em 5% (cinco por cento) do valor total do contrato (que, lembrando, terá vigência inicial de 5 anos), e não apenas do valor anual. Entendemos que, salvo melhor juízo, a fixação da garantia com base no valor anual limitaria sua efetividade diante de eventual rescisão unilateral ou de descumprimentos ao longo do período contratual. A experiência anterior (referente ao Contrato nº 128/2023) demonstrou que a ausência de mecanismos mais robustos de garantia pode resultar em prejuízos aos trabalhadores terceirizados e ao próprio órgão público. Assim, o reforço dessa exigência contribuirá para a prevenção de tais ocorrências e para a responsabilização mais efetiva da empresa contratada.

As demais exigências de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira serão previstas no Edital, com base no texto do modelo de minuta padronizado da Advocacia-Geral da União (AGU), na linha do art. 35 da Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05/2017.

Oportuno destacar que a participação de cooperativas no certame deve ser vedada. Tal restrição decorre da própria natureza jurídica das cooperativas, cuja relação com seus cooperados não configura vínculo empregatício, sendo incompatível com a exigência de subordinação direta dos trabalhadores à Administração e com as obrigações inerentes ao regime de dedicação exclusiva de mão de obra dos auxiliares administrativos a serem alocados no contrato. A vedação está, inclusive, prevista no art. 10 da Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05/2017, bem como no Termo de Conciliação firmado entre o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a AGU, que reforça o impedimento da participação de cooperativas na prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra. Esse entendimento visa resguardar direitos trabalhistas e evitar a precarização das relações laborais no âmbito da Administração Pública, garantindo que os trabalhadores tenham seus direitos assegurados conforme a legislação vigente.

No que tange a possibilidade de subcontratação do objeto licitatório, essa será vedada. Ao proibir a subcontratação, buscamos assegurar que a empresa contratada seja a única responsável por todos os aspectos dos serviços contratados, evitando que haja transferência da responsabilidade a outras empresas. A proibição de subcontratação implica que a empresa vencedora da licitação deverá possuir a competência técnica necessária para executar todas as etapas dos serviços. Nada obstante, a vedação da subcontratação também tende a facilitar o controle e a fiscalização pela Administração Pública, uma vez que todas as atividades

relacionadas à execução contratual ficarão concentradas sob a responsabilidade da empresa contratada. Diante dos riscos, ponderamos que a fragmentação da execução contratual por meio de subcontratadas dificultaria esse controle e poderia comprometer sobremaneira a qualidade da prestação dos serviços.

Para a fase de gestão contratual, em atenção ao teor do art. 18 da Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05 /2017, esta Equipe de Planejamento opta pela adoção da Conta-Depósito Vinculada para o tratamento dos riscos, por se tratar de um procedimento mais consolidado no tempo, já que consta regulamentado por Caderno Técnico desde 2009, atualizado em 2018. Justamente por isso, a Conta-Depósito Vinculada tem sido utilizada por diversos órgãos, o que nos permitiria melhor mensurar os resultados de seu uso.

Em contrapartida, o Pagamento pelo Fato Gerador constitui procedimento absolutamente recente, normatizado apenas em 2018, ainda com pouca adesão pelos órgãos da Administração Pública, o que dificulta, inclusive, eventual troca de informações e experiências. Dito isso, acreditamos que o Pagamento pelo Fato Gerador carece de maior atenção por parte de seus idealizadores, visando a melhoria do método. No momento atual, sustentamos que a Conta-Depósito Vinculada acumula maior volume de conhecimentos e aprendizados obtidos pela prática de outros órgãos públicos, aprimorados no tempo.

Desse modo, dada a ausência de experiência sistemática com a utilização do Pagamento pelo Fato Gerador no âmbito da Administração Pública, não vislumbramos sua adoção como controle mais vantajoso (pelo menos, por ora). Nada obstante, vale registrar que a Coordenação Regional Xavante dispõe do Termo de Cooperação Técnica nº 01/2020 (SEI nº 2344142), celebrado em 30 de julho de 2020 com o Banco do Brasil S. A., cuja finalidade é operacionalizar a referida Conta-Depósito Vinculada em contratações com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Por fim, tendo em vista os riscos inerentes às contratações com dedicação exclusiva de mão de obra e o histórico de inadimplência de algumas empresas, faz-se necessária a previsão, no Termo de Referência, da possibilidade de a Administração pagar diretamente os salários e demais verbas aos empregados caso a contratada não o faça. Dessa maneira, também será obrigação da contratada autorizar a Administração, no momento da assinatura do contrato, a fazer o desconto nas notas fiscais e realizar os pagamentos dos salários e demais verbas trabalhistas diretamente aos trabalhadores, bem como das contribuições previdenciárias e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, quando não demonstrado o cumprimento tempestivo e regular dessas obrigações, até o momento da regularização, sem prejuízo das sanções cabíveis.

Referências:

[18] FREITAS, M. Investigação das causas dos problemas de gestão e execução dos contratos de prestação de serviços contínuos, licitados por pregão eletrônico, pela Diretoria de Administração do Campus - DIRAC/FIOCRUZ. 2011. 165 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/16906>>. Acesso em: 17 de março de 2025.

5. Levantamento de Mercado

Os serviços de apoio administrativo são classificados como serviços comuns, nos termos do Decreto nº 10.024 /2019 e da Lei nº 14.133/2021, uma vez que podem ser facilmente descritos por meio de especificações usuais praticadas no mercado. Desse modo, a contratação em tela possibilita a participação de diversos licitantes interessados, abrangendo empresas de pequeno, médio e grande porte, observado o disposto no art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006.

O posto de trabalho adotará o regime de 40 (quarenta) horas semanais, de segunda a sexta-feira, com 1 (um) empregado por posto. Justifica essa escolha o fato de a Coordenação Regional Xavante e suas unidades subordinadas funcionarem com expediente diurno semelhante, de modo que os empregados devem estar à disposição do órgão durante suas atividades internas. Isto é, para prestar suporte de cunho administrativo, os terceirizados devem estar presentes no mesmo período de funcionamento administrativo do órgão. A Portaria

Pres/Funai nº 1.060/2020 estabeleceu o horário de funcionamento da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) em dias úteis, de 7 (sete) às 20 (vinte) horas. Na forma do Anexo I da referida norma, o atendimento ao público da Coordenação Regional Xavante se estende das 8 (oito) às 18 (dezoito) horas, período de maior trânsito de público.

A alínea "d" do item 2.6 do Anexo V da Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05/2017 estabelece que, em regra, a unidade de medida do serviço deve ser tal que o pagamento tenha por base o resultado. A alínea "d. 1.2", no entanto, prevê que, excepcionalmente, poderá ser adotado critério de remuneração por postos de trabalho (o qual será adotado na pretensa contratação).

Entendemos que, dada a natureza das atividades de apoio administrativo, os serviços devem prestados durante o horário de funcionamento do órgão, sem prejuízo às suas operações. Assim, a contratação por posto de trabalho assegura que haja sempre um profissional alocado e disponível, evitando descontinuidade nos serviços. A previsibilidade da alocação por posto de trabalho permite uma melhor organização dos serviços e distribuição das tarefas, resultando em maior eficiência operacional. Nesse modelo, a prestação contínua e ininterrupta garante que as demandas administrativas sejam supridas em benefício da Administração.

No que concerne o regime de 40 (quarenta) horas semanais, convém ressaltar que recentemente foi publicada a Instrução Normativa Seges/MGI nº 190, de 5 de dezembro de 2024, que trata da redução da jornada de trabalho de 44 (quarenta e quatro) para 40 (quarenta) horas semanais para determinados serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme o art. 4º, parágrafo único, do Decreto nº 12.174/2024.

O Decreto nº 12.174/2024 dispõe sobre garantias trabalhistas e diz explicitamente (negritamos):

Art. 4º Nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, a jornada semanal de trabalho de quarenta e quatro horas estabelecida em acordo individual escrito, convenção coletiva, acordo coletivo de trabalho ou dissídio coletivo **poderá ser reduzida para quarenta horas, sem prejuízo da remuneração do trabalhador.**

É facilmente verificável que a maioria dos órgãos públicos adota o modelo de contratação ora proposto (remuneração por posto de serviço), sendo solução amplamente difundida e testada ao longo do tempo. Nota-se que a Administração Pública opta pela terceirização dos serviços com base no Decreto nº 9.507/2018 e na Portaria MPDG nº 443/2018.

Na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), as atividades aqui requisitadas, relacionadas ao apoio em rotinas administrativas do órgão, estão principalmente alinhadas nos cargos de auxiliar de escritório e de assistente administrativo.

As funções do auxiliar de escritório (ou auxiliar administrativo, em algumas nomenclaturas) e as funções do assistente administrativo (ou assistente técnico, em algumas nomenclaturas) estão enquadradas na CBO, respectivamente, sob os números 4110-05 e 4110-10. Os serviços desses profissionais observam a seguinte descrição sumária:

Executam serviços de apoio nas áreas de recursos humanos, administração, finanças e logística; atendem fornecedores e clientes, fornecendo e recebendo informações sobre produtos e serviços; tratam de documentos variados, cumprindo todo o procedimento necessário referente aos mesmos; atuam na concessão de microcrédito a microempresários, atendendo clientes em campo e nas agências, prospectando clientes nas comunidades.

No que tange a formação e experiência dos cargos, tem-se (grifo nosso):

Para o acesso às ocupações dessa família ocupacional **requer-se o ensino médio completo**, curso básico de qualificação de até duzentas horas/aula e de um a dois anos de experiência profissional. A(s) ocupação(ões) elencada(s) nesta família ocupacional demanda formação profissional para efeitos do cálculo do número de aprendizes a serem contratados pelos estabelecimentos, nos termos do artigo 429 da consolidação das leis do trabalho - clt, exceto os casos previstos no art. 10 do decreto 5.598/2005.

Na apresentação das condições gerais de exercício do auxiliar e do assistente, a CBO descreve (grifamos):

Agentes, assistentes e auxiliares administrativos trabalham nos mais variados ramos de atividades públicas ou privadas. São empregados com carteira e se organizam em equipe, tendo supervisão ocasional. O ambiente de trabalho é fechado e o horário é diurno. **A categoria de auxiliares foi extinta nos órgãos públicos e suas funções são realizadas pelos assistentes administrativos.** Já no caso da área privada, a categoria de auxiliares e ajudantes parece estar em processo de extinção e suas funções sendo incorporadas pelos assistentes ou pelos estagiários. Os agentes de microcrédito atuam junto às comunidades, em ambientes abertos.

Destarte, a CBO a ser indicada na contratação em comento é a de número 4110-10 (assistente administrativo), informação que deverá constar do Termo de Referência.

Em relação à qualificação, espera-se que o empregado tenha desenvolvido, a partir de seu nível de escolaridade, as competências que o possibilitem inserir-se de forma ativa, crítica, criativa e responsável no ambiente de trabalho. Dele será exigida a capacidade de relacionar teoria e prática, ou conhecimento teórico e resolução de problemas da realidade. Então, cabe discutir o nível de escolaridade mínimo a ser exigido para sua alocação no contrato com a Administração.

De acordo com a Base Nacional Comum Curricular [19], documento de caráter normativo publicado pelo Ministério da Educação, a definição das competências e habilidades para o Ensino Médio articula-se às aprendizagens essenciais estabelecidas para o Ensino Fundamental, com o objetivo de consolidar, aprofundar e ampliar a formação integral dos estudantes, atendendo às finalidades dessa etapa e contribuindo para que cada um deles possa construir e realizar seus projetos de vida, em consonância com os princípios da justiça, da ética e da cidadania.

No Ensino Médio, o foco da área de Linguagens e suas Tecnologias está na ampliação da autonomia, do protagonismo e da autoria nas práticas de diferentes linguagens; na identificação e na crítica aos diferentes usos das linguagens, explicitando seu poder no estabelecimento de relações; na apreciação e na participação em diversas manifestações artísticas e culturais e no uso criativo das diversas mídias. Na área de Matemática e suas Tecnologias, os estudantes utilizam conceitos, procedimentos e estratégias não apenas para resolver problemas, mas também para formulá-los, descrever dados, selecionar modelos matemáticos e desenvolver o pensamento computacional, por meio da utilização de diferentes recursos da área. A área de Ciências da Natureza e suas Tecnologias propõe que os estudantes possam construir e utilizar conhecimentos específicos da área para argumentar, propor soluções e enfrentar desafios locais e/ou globais, relativos às condições de vida e ao ambiente. Já a área de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas amplia essa base conceitual e, mantendo referência às principais categorias da área, concentra-se na análise e na avaliação das relações sociais, dos modelos econômicos, dos processos políticos e das diversas culturas.

As finalidades do Ensino Médio estão elencadas na Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a saber:

Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Por sua vez, os propósitos do Ensino Superior são descritos na legislação supracitada como segue:

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

- I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
- III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.
- VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares.

Logo, percebe-se que os perfis profissionais de Nível Superior contemplam de modo mais assertivo as atuais necessidades do serviço público, no escopo de atuação para o suporte às atividades processuais administrativas aqui pretendidas.

Em atenção à natureza das competências anteriormente mencionadas no Quadro 1, atinentes ao Serviço de Apoio Administrativo (Sead), o verdadeiro sucesso da pretensa contratação depende de o profissional alocado no contrato ser capaz de:

- Abordar problemas e oportunidades de forma sistêmica;
- Compreender e modelar processos, analisando a inter-relação entre suas partes e os impactos ao longo do tempo;
- Analisar problemas e oportunidades sob diferentes dimensões (social, econômico-financeira, legal, ética, política);
- Analisar e resolver problemas, elaborando hipóteses, analisando evidências disponíveis, diagnosticando causas prováveis e recomendando soluções;
- Identificar, sumarizar, analisar e interpretar informações qualitativas e/ou quantitativas necessárias para o atingimento de um objetivo inicial;
- Aplicar técnicas analíticas, quantitativas e qualitativas na análise de informações, diferenciando dados confiáveis de não confiáveis, de forma a balizar tomadas de decisão;
- Compreender o potencial das tecnologias disponíveis em serviço e aplicá-las na resolução de problemas e aproveitamento de oportunidades;
- Ter relacionamento interpessoal colaborativo, que facilite o trabalho em equipe e a efetiva gestão de conflitos;

- Comunicar-se de forma eficaz e apropriada, usando argumentação baseada em evidências, deixando claro quando suportada apenas por indícios, com a preocupação ética de não causar interpretações equivocadas.

Naturalmente, cargos de Nível Superior implicam custos mais altos à contratação, uma vez que o salário a ser pago deverá ser compatível com a expectativa de mercado. Nesse sentido, trazemos à discussão a Intenção de Registro de Preços (IRP) nº 14/2022, da Central de Compras do Ministério da Economia (Uasg 201057), para contratação de serviços de apoio técnico especializado. O referido Ministério pretende registrar preços para a contratação de apoio administrativo em diversas áreas de atuação (Administração, Ciências Contábeis, Direito e Estatística). No caso da área de Administração, exige-se dos profissionais bacharelado e experiência profissional de, no mínimo, 6 (seis) anos. Geralmente, profissionais com tal experiência (nível sênior) possuem maior maturidade profissional e emocional, desenvolveram maior poder de decisão e apresentam maior capacidade para assumir funções de liderança.

A fim de estimar a remuneração do trabalhador com Ensino Superior sênior na área de Administração, o Ministério da Economia realizou pesquisa de preços em contratações similares de outros órgãos e entidades públicas. O salário deste profissional em outras contratações públicas foi estimado na média de R\$ 9.526,36, o que equivale ao custo mensal de R\$ 22.523,98 para o posto de trabalho, calculado a partir de Planilha de Custos e Formação de Preços. O respectivo valor anual foi, portanto, estimado em R\$ 270.287,75 para a contratação (valor para um posto). O referido Ministério também pesquisou os salários pagos por empresas privadas a profissionais de mesma categoria profissional (Administrador sênior de Nível Superior), chegando ao salário médio de mercado de R\$ 8.047,89. Curioso notar como a Administração Pública parece disposta a custear salários a terceirizados maiores do que a remuneração de muitos de seus próprios servidores da área-meio.

Atualmente, o Contrato nº 128/2023, que atende à Coordenação Regional Xavante e à Coordenação Técnica Local de Primavera do Leste, exige Ensino Médio completo dos auxiliares operacionais administrativos alocados na contratação. O referido contrato observa um valor mensal de R\$ 4.766,61 por posto de trabalho, o que equivale ao valor anual de R\$ 57.199,32 por posto. Por conseguinte, vê-se que o valor estimado pelo Ministério da Economia para a contratação de profissionais experientes com Ensino Superior está mais de 372 vezes acima do valor pactuado para profissionais com Ensino Médio exigido.

Nesse sentido, tendo em conta o cenário de crescente restrição orçamentária e redução de gastos a que a Funai se vê submetida (conforme já relatado anteriormente), é simplesmente inviável, do ponto de vista orçamentário, cogitar contratação similar à do Ministério da Economia, por melhor que seja. Observamos que outros órgãos e entidades públicas, em contratações similares (serviços de apoio administrativo), também têm estipulado salários base na faixa dos R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para empregados de Nível Superior, conforme se vê:

Quadro 3: Salários base fixados por outras Unidades Gestoras para empregados com Nível Superior.

Pregão	Uasg	Cargo (Nomenclatura)	Experiência mínima	Salário base
05/2020	443033	Apoio Operacional de Nível Superior III	3 anos	R\$ 7.813,05
05/2020	443033	Apoio Operacional de Nível Superior II	2 anos	R\$ 5.603,68
05/2021	343026	Assistente Técnico Administrativo Nível I	Exigida, mas não delimitada	R\$ 5.417,17
17/2021	443033	Assistente Administrativo III	Não exigida	R\$ 4.353,71
17/2021	443033	Assistente Administrativo IV	Não exigida	R\$ 6.207,40
02/2022	343024	Assistente Administrativo Nível I	3 anos	R\$ 5.629,00
02/2022	343024	Assistente Administrativo Nível II	2 anos	R\$ 4.797,11
03/2022	423033	Analista Técnico Especializado Nível Superior (Junior)	3 anos	R\$ 4.193,15
03/2022	423033	Analista Técnico Especializado Nível Superior (Pleno)	3 anos	R\$ 5.296,61
09/2022	682010	Assistente Técnico Administrativo de Nível Superior	Não exigida	R\$ 6.163,46
45/2022	390084	Assistente Administrativo de Nível Superior (Júnior)	2 anos	R\$ 4.480,46

Sem dúvidas, a exigência de Ensino Superior tem o potencial de abarcar trabalhadores com maior capacidade para ampla gama de tarefas complexas. Entretanto, infelizmente é preciso reconhecer que as limitações orçamentárias impedem contratações nesses moldes. Ao longo dos últimos anos, a Diretoria de Administração e Gestão (Dages) e a Coordenação-Geral de Orçamento, Contabilidade e Finanças (CGof) têm emitido reiteradas comunicações a respeito da situação da autarquia, como já discutido anteriormente. Em especial, o Ofício Dages 51 (SEI nº 3858728), do ano de 2022, veio reafirmar a suspensão de novas contratações que resultem em aumento de despesas fixas, incluindo os serviços de apoio administrativo.

Por esses motivos, a presente contratação exigirá, como condição obrigatória, a escolaridade mínima de Ensino Médio completo por parte do empregado, indicando, contudo, a preferência da Administração por profissional que disponha de Ensino Superior.

Não se pode negar, por vezes o interesse pessoal, a diligência, a predisposição, o comprometimento e a presteza na aquisição de novos conhecimentos e no aprimoramento do ofício revelam resultados eficientes independentemente de diploma de Nível Superior. Na mesma via, um diploma universitário não garante que o empregado será capaz de realizar as tarefas especificadas de maneira eficiente e competente. Em outras palavras, priorizamos as capacidades e competências individuais de maneira qualitativa, muito mais do que quantitativa. Como já observara Peter Medawar, Nobel de Medicina ou Fisiologia de 1960, a disseminação do ensino secundário e mais recentemente do ensino superior criou uma vasta população de pessoas, muitas delas com gostos literários e acadêmicos bem desenvolvidos, que foram educadas muito além da sua capacidade de dedicar-se ao pensamento analítico.

Para a presente licitação, consideramos a Convenção Coletiva de Trabalho – CCT da categoria no estado de Mato Grosso, ano 2024, registrada e arquivada no Ministério do Trabalho e Previdência sob o número MT000075/2024, processo número 10212.201282/2024-12, com o período de vigência entre 1º de janeiro de 2024 e 31 de dezembro de 2024, celebrado entre o Sindicato dos Empregados de Empresas Terceirizadas, de Asseio, Conservação e Locação de Mão de Obra de Mato Grosso (CNPJ n.º 26.562.918/0001-18) e o Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação, Limpeza Pública e Locação de Mão de Obra do Estado de Mato Grosso (CNPJ n.º 26.566.471/0001-55). Até o momento da conclusão deste Estudo Técnico Preliminar, não foi publicada nova CCT referente ao ano de 2025.

No documento citado, encontramos diversas nomenclaturas de cargos similares (por exemplo, auxiliar administrativo e financeiro, agente administrativo, auxiliar de administração, oficial administrativo etc), com faixas de pisos salariais distintas. No entanto, não há descritivo das atribuições relativas a cada um que permita inequívoco enquadramento. De todo modo, a CCT reconhece a CBO 4110-05 (auxiliar de administração) na 5ª faixa salarial. Embora não haja menção à CBO 4110-10 (cargo aqui pretendido), a próxima função com nomenclatura afim está na 9ª faixa salarial (auxiliar operacional administrativo). O termo "operacional" diz respeito a algo que contribui para a obtenção de um resultado pretendido. No nosso contexto, o profissional participará de atividades de planejamento e logística que, sem dúvidas, refletirão no resultado que se pretende. Nessa lógica, e na ausência de melhor correspondência, o custo dos profissionais contratados será estimado pela Administração mediante Planilha de Custos e Formação de Preços, com base no piso salarial da 9ª faixa da CCT 2022 (auxiliar operacional administrativo), o que equivale ao salário normativo de R\$ 2.436,66, mais gratificação por assiduidade de R\$ 46,58, totalizando a remuneração de R\$ 2.483,24, além dos demais benefícios previstos no instrumento coletivo.

Assim, considerando o planejamento orçamentário e a previsão de que os empregados sejam ambientados e orientados pelos servidores do órgão, a exigência mínima de Ensino Médio completo encontra-se em sintonia com a descrição na CBO e na CCT da categoria, embora — repita-se — seja desejável do profissional a experiência decorrente de Ensino Superior. Nesse ponto, convém destacar que, de acordo com os dados do Guia Brasileiro de Ocupações, mantido pelo Ministério do Trabalho e Previdência, no final de 2020 um assistente administrativo de Nível Superior em exercício no município de Barra do Garças - MT recebia, na média, R\$ 2.448,13 (dois mil quatrocentos e quarenta e oito reais e treze centavos) por mês. No município de Primavera do Leste - MT, no mesmo ano, R\$ 2.776,89 (dois mil setecentos e setenta e seis reais e oitenta e nove centavos).

Dada a natureza e o tipo das atribuições do empregado a ser alocado no contrato e as afinidades das áreas de atuação, poderá ser indicada, ainda, a preferência de que o desejado diploma universitário seja em Administração, Gestão Pública, Ciências Jurídicas (Direito) ou equivalentes.

A escolaridade do profissional deverá ser comprovada mediante apresentação do diploma ou certificado devidamente registrado, ou declaração de conclusão do curso, emitido por instituição de ensino legalmente credenciada pelo Ministério da Educação, Secretaria de Estado de Educação ou Secretaria Municipal de Educação, de acordo com a competência legal.

Quanto à experiência na área de atuação (ou em atividades correlatas), será exigida prática profissional de, no mínimo, 6 (seis) meses, admitida, para a contagem de tempo, experiência em estágio, nos moldes da Lei nº 11.788/2008. A exigência em tela se justifica pela expectativa de que os profissionais tenham noções básicas do tipo de tarefas a que irão se dedicar, reduzindo o risco de substituição por falta de afinidade. A experiência profissional mínima exigida deverá ser comprovada mediante a apresentação de cópia do registro de emprego na carteira de trabalho e/ou contrato individual de trabalho assinado pelo contratado e contratante. Destacamos que a exigência de experiência na área é igualmente comum em contratações de outros órgãos e entidades públicas.

Vale frisar, os requisitos de escolaridade e tempo de prática profissional do empregado não configuram condição de qualificação técnica da empresa licitante, mas condição de execução da contratação. Significa dizer que tal previsão não se confunde com a vedação contida no §2º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, que veda "*limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados*". A disposição legal trata de requisito atinente à qualificação técnica da licitante que inibam a participação na licitação, o que não tem relação, em absoluto, com a exigência de formação e experiência prévia dos postos de trabalho a serem alocados na prestação de serviço. Em outras palavras, as exigências de escolaridade e experiência mínimas são condição para a fase de execução contratual que não restringe o caráter competitivo do certame licitatório.

Nada obstante, o art. 442-A do Decreto nº 5.452/1943 (CLT) estabelece que:

Art. 442-A Para fins de contratação, o empregador não exigirá do candidato a emprego comprovação de experiência prévia por tempo superior a 6 (seis) meses no mesmo tipo de atividade.

Importa salientar que compete à empresa contratada manter banco de trabalhadores e meios de seleção de profissionais sem desrespeitar a CLT, pois o ônus da seleção destes profissionais é da empresa, e não da Administração, afinal o contrato individual de trabalho é um acordo (tácito ou expresso) correspondente à relação de emprego.

Enfim, a unidade ou setor da Administração em que o profissional for alocado poderá exigir a aplicação de teste de redação, visando apurar a aptidão para o desempenho da função para qual será designado o empregado. A faculdade de tal exigência tem por motivação a garantia de que o profissional tem adequação às atribuições do cargo que ocupará. Afinal, a maioria das rotinas administrativas típicas de apoio administrativo exigem o uso coeso da linguagem e a coerência na concatenação de ideias.

Como verificamos, outros órgãos públicos preveem disposições similares em suas contratações, a exemplo da Uasg 343024 no Pregão Eletrônico nº 2/2022, que também estabeleceu a possibilidade de submissão prévia dos empregados a testes de redação. Sob o mesmo prisma, no curso "Nova Lei de Licitações: Gestão Contratual", disponibilizado gratuitamente na Escola Virtual.Gov (EV.G), ambiente de cursos à distância da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o instrutor Tiago Bergmann concorda que é possível exigir critérios de seleção do profissional a ser contratado para prestação de serviços na Administração Pública.

Referências:

[19] MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Base Nacional Comum Curricular: educação é a base. Ensino Médio. Brasília, DF: MEC, 2018. pp. 471-472. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf>. Acesso em: 09 de novembro de 2022.

6. Descrição da solução como um todo

A solução objeto deste Estudo é a contratação de pessoa jurídica para alocação de empregados para desenvolvimento de serviços auxiliares contínuos na área administrativa. Os serviços deverão ser prestados durante os dias e horários de funcionamento da Administração, perfazendo o total de 40 (quarenta) horas semanais, por posto de trabalho. Os serviços deverão ser prestados com fornecimento de todo uniforme necessário.

O Catálogo de Serviços (Catser) correspondente é o 5380 (prestação de serviços de apoio administrativo). Havendo divergência entre a descrição do item no Termo de Referência e as características em seu respectivo código Catser (dado necessário no sistema de Pregão Eletrônico), prevalecerá a descrição do objeto discriminada no Termo de Referência.

Eis um quadro-resumo das características inerentes ao cargo profissional demandado:

Quadro 4: Especificações e requisitos do cargo.

Cargo	Assistente Administrativo
Código CBO	4110-10
Grau de escolaridade mínimo	Ensino Médio completo. Desejável e preferível Ensino Superior, especialmente nas áreas de Administração, Gestão Pública, Ciências Jurídicas ou equivalentes.
Experiência profissional	6 (seis) meses na área de atuação ou em atividades correlatas
Conhecimentos	Conhecimentos de Informática (sistema operacional Windows, editores de texto e planilhas eletrônicas, navegadores de internet, correio eletrônico etc), domínio da Língua Portuguesa (regras gramaticais, redação de textos descritivos e dissertativos-argumentativos, coesão e coerência etc) e conhecimento de Redação Oficial.
Habilidades pessoais	• Comunicação oral clara e objetiva; • Capacidade redacional própria e independente, clara e objetiva; • Estudo autodidata; • Análise crítica e imparcial de dados e informações; • Organização de informações em ambiente compartilhado; • Facilidade de trabalho em equipe e bom relacionamento interpessoal; • Habilidade de escuta e receptividade a opiniões divergentes; • Comprometimento com prazos e resultados; • Senso de urgência e prioridade; • Proatividade e dinamicidade.
Habilidades técnicas	• Abordar problemas e oportunidades de forma sistêmica; • Compreender e modelar processos, analisando a inter-relação entre suas partes e os impactos ao longo do tempo; • Analisar problemas e oportunidades sob diferentes dimensões (social, econômico-financeira, legal, ética, política); • Analisar e resolver problemas, elaborando hipóteses, analisando evidências disponíveis, diagnosticando causas prováveis e recomendando soluções; • Identificar, sumarizar, analisar e interpretar informações qualitativas e/ou quantitativas necessárias para o atingimento de um objetivo inicial; • Aplicar técnicas analíticas, quantitativas e qualitativas na análise de informações, diferenciando dados confiáveis de não confiáveis, de forma a balizar tomadas de decisão; • Compreender o potencial das tecnologias disponíveis em serviço e aplicá-las na resolução de problemas e aproveitamento de oportunidades; • Ter relacionamento interpessoal colaborativo, que facilite o trabalho em equipe e a efetiva gestão de conflitos; e • Comunicar-se de forma eficaz e apropriada, usando argumentação baseada em evidências, deixando claro quando suportada apenas por indícios, com a preocupação ética de não causar interpretações equivocadas.
	• Acessar, alterar, consultar, excluir e incluir dados e informações em sistemas informatizados; • Atender, acompanhar ou encaminhar demandas do público interno e externo; • Elaborar minutas de documentos em geral e dar suporte à gestão e às atividades do setor ou unidade; • Realizar levantamentos e pesquisas de dados e informações;

Atribuições	• Auxiliar na consolidando as demandas e na proposta do plano de contratações anual; • Auxiliar no planejamento, nos procedimentos e na instrução processual de licitações e dispensas de licitação; • Auxiliar nos procedimentos de pesquisa de preços; • Auxiliar na elaboração e na análise de planilhas de custos e formação de preços; • Auxiliar na gestão e fiscalização de contratos administrativos; • Auxiliar na organização, conferência, classificação, cadastro, tombamento, alienação, transferência e desfazimento de bens patrimoniais móveis e imóveis; • Participar no processo de formulação e revisão de planos de trabalho do setor ou unidade, apoiando os planos de acordo com as políticas e diretrizes institucionais; • Auxiliar e acompanhar procedimentos referentes ao consumo de combustíveis, controle de uso, regularizações, manutenções de veículos oficiais; • Auxiliar nas atividades de gestão de pessoas, incluindo atuação em procedimentos relacionados a concessão de diárias e passagens; • Elaborar minutas de relatórios sobre processos administrativos quanto a assuntos afetos às atribuições do respectivo setor ou unidade, desde que não envolvam informações restritas ou sigilosas; e • Auxiliar na gestão de projetos e processos do setor ou unidade.
--------------------	--

Os serviços serão licitados por grupo, com itens de acordo com a localidade da prestação dos serviços, de maneira a aumentar a eficiência do resultado. A contratação terá vigência inicial de 5 (cinco) anos, podendo ser prorrogada respeitando a vigência máxima decenal, nos moldes do art. 107 da Lei nº 14.133/2021.

7. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

Nos moldes da Instrução Normativa Seges/MGI nº 190/2024, a contratação dos serviços de auxílio administrativo dar-se-á por meio de postos de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais, de segunda a sexta-feira, com 1 (um) empregado por posto de trabalho.

Tendo em conta que o serviço administrativo permeia todo o órgão e que as rotinas burocráticas estão presentes ou relacionadas a diversas atividades e processos, o planejamento desta contratação defende a necessidade de postos de trabalho em todas as unidades da Unidade Gestora. A única exceção diz respeito à Coordenação Técnica Local de Nova Xavantina, uma vez que aquela unidade apresenta volume de serviço inferior às demais, já havendo, inclusive, processo administrativo autuado demandando sua transferência para o prédio ocupado pelas Coordenações Técnicas Locais de Campinópolis I e II (vide Processo nº 08746.000229/2025-07). Já para a Coordenação Regional Xavante, em razão do maior volume de trabalho, mais postos de serviço são visados.

Dessa maneira, o quantitativo ideal seria de 1 (um) posto de serviço para cada unidade da Administração que receberá o serviço, salvo para a sede Coordenação Regional Xavante, que deveria dispor de 4 (quatro) a 5 (cinco) postos, conforme proposição abaixo:

Quadro 5: Estimativa ideal da quantidade de postos por localidade.

Item	Local de Execução	Unidade de Medida	Objeto	Quantidade de Postos	Nº de Empregados por Posto
1	Coordenação Regional Xavante	Posto de Serviço	Serviços Auxiliares Administrativos (CBO 4110-10)	4 ou 5	1
2	Coordenação Técnica Local de Barra do Garças	Posto de Serviço	Serviços Auxiliares Administrativos (CBO 4110-10)	1	1
3	Coordenações Técnicas Locais de Campinápolis I e II	Posto de Serviço	Serviços Auxiliares Administrativos (CBO 4110-10)	1	1
4	Coordenação Técnica Local de Primavera do Leste	Posto de Serviço	Serviços Auxiliares Administrativos (CBO 4110-10)	1	1

Vale ressaltar que o presente Estudo tem por norte analisar a viabilidade técnica da contratação. Sem dúvidas, o levantamento proposto acima implica aumento de despesas à Funai.

Durante o II Encontro de Coordenadores Regionais e de Frentes de Proteção Etnoambiental, realizado em Goiânia, em novembro de 2024, uma tratativa foi alinhada com a diretora da Diretoria de Administração e Gestão (Dages), conforme relato da Divisão Técnica (SEI nº 8255597). Este encontro contou, inclusive, com a presença da Presidência da Funai. Na reunião, ficou acordado que a Dages garantiria recursos suficientes para custear mais 1 (uma) vaga de terceirizado para a Coordenação Regional Xavante, aumentando o quantitativo de postos de 3 (três) para 4 (quatro).

Não é demais lembrar, o aumento de postos para os serviços de apoio administrativo já havia sido alvo de manifestação por parte da Coordenação Regional Xavante à Funai Sede anteriormente, tendo sido objeto do levantamento submetido à Diretoria Colegiada do órgão em meados de 2021 (vide SEI nº 3235665).

Nessa seara, vale destacar que, em virtude do recorrente contingenciamento orçamentário imposto à Funai, a Coordenação Regional Xavante tem procurado adotar medidas para a redução de gastos com despesas fixas. Em razão disso, no segundo semestre de 2024, a Coordenação Técnica Local (CTL) de Barra do Garças passou a funcionar no mesmo imóvel que atualmente abriga a Coordenação Regional Xavante.

Por conseguinte, com a mudança, houve a desocupação do imóvel locado àquela unidade e a rescisão amigável de diversos contratos anteriormente mantidos para atender exclusivamente à CTL Barra do Garças, o que gerou uma redução de despesas anuais na ordem de cerca de R\$ 128.000,00 (cento e vinte e oito mil reais). Com efeito, esperava-se que tal medida pudesse contribuir para a adequação orçamentária necessária à viabilização da nova contratação de serviços auxiliares na área administrativa, com ampliação do número de postos de trabalho. Nada obstante, essa realocação estratégica de recursos definitivamente reforça o compromisso da Coordenação Regional Xavante com a otimização dos gastos públicos e a melhoria dos serviços prestados.

Entretanto, reafirmando o cenário de severa restrição orçamentária, em 2025 a Dages autorizou, tão somente, a manutenção dos mesmos 3 (três) postos já vigentes no Contrato nº 128/2023, a contratação atual (vide SEI nº 8333659). Isto é, não haverá aumento no quantitativo de postos de trabalho, conforme previamente alinhado.

Desse modo, manter-se-ão 2 (dois) postos de trabalho destinados à atender a Coordenação Regional Xavante e 1 (um), à Coordenação Técnica Local de Primavera do Leste, como mostrado no Quadro 6 abaixo:

Quadro 6: Quantitativo a ser contratado por localidade.

Item	Local de Execução	Unidade de Medida	Objeto	Quantidade de Postos	Nº de Empregados por Posto
1	Coordenação Regional Xavante	Posto de Serviço	Serviços Auxiliares Administrativos (CBO 4110-10)	2	1
2	Coordenação Técnica Local de Primavera do Leste	Posto de Serviço	Serviços Auxiliares Administrativos (CBO 4110-10)	1	1

8. Estimativa do Valor da Contratação

Valor (R\$): 1.240.137,60

Para estimarmos o preço da contratação foi criteriosamente elaborada uma Planilha de Custos e Formação de Preços para cada item da licitação (vide o arquivo SEI nº 8415041), com todos os dados concernentes à peculiaridade contratual, levando-se em conta os atuais salários normativos, os tributos, os insumos e uniformes a serem entregues, entre outros.

Tratando-se de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, para balizar o julgamento das propostas com os preços vigentes no mercado e possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa, a maneira mais transparente e confiável de realizar a estimativa de valor da contratação é através do preenchimento de Planilha de Custos pela Administração, conforme indica a alínea "b.1" do subitem 2.9 do Anexo V da Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05/2017, com base no modelo previsto no Anexo VII-D.

Ademais, a recente Instrução Normativa Seges/MGI nº 176, de 25 de novembro de 2024, estabelece regras e procedimentos para a adoção de custos mínimos em contratações de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra na esfera federal. A normativa tem por objetivo fortalecer garantias trabalhistas nesses contratos e exige a determinação do Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho que servirá como paradigma para a contratação.

Assim, a Instrução Normativa Seges/MGI nº 176/2024 aponta, como custos mínimos relevantes, os valores de remuneração (salário-base e adicionais), os valores de auxílio-alimentação e os benefícios previstos em acordos coletivos que contemplem todos os trabalhadores.

Conforme o art. 5º da referida normativa, o Edital da licitação deve exigir declaração do enquadramento sindical do licitante, além de cópia da carta ou registro sindical, cópia do Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo usado na proposta e declaração de responsabilidade pela veracidade das informações.

O art. 7º da Instrução Normativa Seges/MGI nº 176/2024 prevê:

Art. 7º O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, realizará a verificação da observância da proposta classificada provisoriamente em primeiro lugar quanto aos custos unitários mínimos relevantes estabelecidos pela Administração, além dos demais aspectos ligados à conformidade da proposta ao objeto licitado e à compatibilidade do preço.

Com efeito, sendo exigido do licitante a adequada discriminação dos custos que compõem a sua proposta, a Administração deve, em primeiro lugar, ser capaz de elaborar estimativa igualmente pormenorizada, a fim de minimamente conhecer as despesas envolvidas na prestação do serviço. Desse modo, a Planilha de Custos e Formação de Preços serve não apenas para detalhar os custos envolvidos na contratação, mas também para subsidiar a Administração em eventuais repactuações ou reajustes de preços no decorrer da execução.

Temos visto, com bastante receio, outras unidades gestoras "estimarem", sem justificativa, seus preços de referência em licitações para serviços do gênero a partir de preços globais obtidos do Painel de Preços. Ao assim proceder, fazem acreditar que o valor total da execução do serviço, abrangendo todas as especificidades inerentes à dedicação de mão de obra em caráter exclusivo, poderia ser estimado tão somente a partir dos preços homologados por outros órgãos e entidades públicas, sem qualquer compreensão das rubricas que compõem tais preços. Além de dissonante — uma vez que se exige do licitante conhecimento para elaboração da Planilha de Custos, sem contrapartida equivalente da Administração —, tal procedimento dificulta a análise da proposta vencedora pelo Pregoeiro, já que não fora produzido documento de referência pela unidade gestora. As manifestações do Tribunal de Contas da União (TCU) não deixam dúvidas quanto a esse entendimento. Por exemplo:

A ausência da composição de todos os custos unitários estimados pela administração para execução dos serviços contraria o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 e impossibilita que se conheçam os critérios utilizados para a formação do preço admissível pela Administração na medida em que não há fundamentação para os preços adotados, o que não permite garantir uma contratação com preços adequados à realidade do mercado.
(Acórdão TCU nº 2.823/2012 – Plenário)

Para a presente contratação, descrevemos detalhada e concisamente toda a metodologia seguida para estimar o valor no relatório SEI nº 8369515. Como base, utilizamos a Convenção Coletiva de Trabalho – CCT da categoria no estado de Mato Grosso, ano 2024, registrada e arquivada no Ministério do Trabalho e Previdência sob o número MT000075/2024, processo número 10212.201282/2024-12. Até a conclusão deste planejamento, a CCT referente ao ano de 2025 ainda não foi publicada.

Em síntese, os valores estimados dos itens foram os seguintes:

Quadro 7: Valores estimados por item.

Item	Local de Execução	Número Estimado de Postos	Valor Mensal Estimado do Serviço	Valor Total Estimado do Serviço (5 anos)
1	Coordenação Regional Xavante	2	R\$ 13.701,74	R\$ 822.104,40
2	Coordenação Técnica Local de Primavera do Leste	1	R\$ 6.967,22	R\$ 418.033,20
Total:				R\$ 1.240.137,60

O valor total da licitação está estimado em R\$ 1.240.137,60 (um milhão duzentos e quarenta mil cento e trinta e sete reais e sessenta centavos), referente à vigência inicial de 5 (cinco) anos de contratação.

Novamente, reiteramos que para maior detalhamento da metodologia utilizada na estimativa dos preços e da composição dos custos, remetemos à leitura do documento SEI nº 8369515, que discorre pormenorizadamente sobre o levantamento e formação dos preços para a presente licitação.

O Edital não necessita manter o valor estimado da contratação em sigilo. Acreditamos, também, ser conveniente a adoção do modo de disputa aberto e fechado, nos termos do art. 33 do Decreto nº 10.024/2019. Cada item será licitado dentro do grupo, pelo regime de empreitada por preço global, segundo o art. 6º, inciso XXIX, da Lei nº 14.133/2021.

Como já relatado na Informação Técnica 3 (SEI nº 8255597) da Divisão Técnica, a Diretoria de Administração e Gestão (Dages) da Funai havia inicialmente se comprometido a aumentar as vagas de terceirizados da Unidade Gestora, conforme tratativas que remontam aos idos de 2021. Contudo, apesar do compromisso assumido em 2024 e a despeito de o órgão ter implementado medidas para reduzir despesas, como a transferência da Coordenação Técnica Local de Barra do Garças para o mesmo imóvel da Coordenação Regional, devido a restrições orçamentárias, em 2025 aquela diretoria autorizou apenas a manutenção dos mesmos 3 (três) postos de trabalho já existentes no Contrato nº 128/2023 (vide SEI nº 8333659).

Destarte, nos moldes acima delineados, a Coordenação-Geral de Orçamento, Contabilidade e Finanças (CGof) já emitiu Declaração de Previsão Orçamentária (DPO) para a contratação em tela, conforme documento SEI nº 8351214.

9. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

Conforme preceitua a legislação em vigor, os serviços contratados pela Administração Pública devem, via de regra, ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente vantajosas, 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.

Na redação do art. 47 da Lei nº 14.133/2021, temos:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

A contratação aqui pretendida possui natureza de serviços técnicos para suporte administrativo das atividades do órgão. No certame licitatório, os serviços técnicos serão divididos por área, com um item para cada localidade de prestação dos serviços, visto que o mercado responde por tributações distintas a depender do município de execução. Ainda assim, no caso em apreço, é tecnicamente viável e economicamente mais vantajoso agrupar tais itens. Dessa forma, a futura licitação se dará por um único pregão eletrônico, de acordo com o preço global do grupo.

Na lição do Prof. Ronny Charles Lopes de Torres, Advogado da União e Coordenador da Comissão de Licitações e Contratos da Consultoria Geral da União [20]:

É preciso, contudo, estabelecer certa cautela em relação à esta presunção de que a adjudicação por itens é, necessariamente, vantajosa. Muitas vezes, a divisão da pretensão contratual em diversos itens pode causar maiores custos e dificuldades na gestão contratual. Da mesma forma, a disputa fracionada em itens retira a possibilidade de que o licitante dilua certos custos (como o de entrega dos produtos ou de execução da contratação), passando a prevê-los em relação a cada item disputado.

Nesse sentido, a licitação em grupo resultará em um único contrato administrativo, enquanto a licitação por itens separados poderia gerar múltiplos contratos se diferentes empresas vencerem os itens. A gestão de um único contrato é indubitavelmente mais simples e eficiente, exigindo menos tempo e recursos da equipe de fiscalização.

A fiscalização de múltiplos contratos, por outro lado, envolve a análise de diferentes documentos, a realização de diversas diligências e a elaboração de múltiplos relatórios que, no fundo, dizem respeito à mesma temática. Isso aumenta a burocracia e o tempo gasto pelo já reduzido quadro de pessoal. Com um único contrato, os procedimentos administrativos (gerenciamento, pagamentos, aditivos e sanções, por exemplo) são unificados, facilitando o acompanhamento e o controle por parte da Administração. Por conseguinte, a simplificação da gestão e da fiscalização contratual tende a gerar economia de recursos humanos, materiais e financeiros para a administração.

Os problemas enfrentados no Contrato nº 128/2023, como atrasos em pagamentos, dificuldades de comunicação e descumprimento de obrigações, demonstram a complexidade da gestão contratual mesmo em um único contrato. A licitação em grupo unifica os procedimentos, facilitando o acompanhamento e o controle, ao contrário da gestão de múltiplos contratos com diferentes procedimentos para cada um. Além disso, a comunicação com uma única empresa contratada é mais direta, evitando a necessidade de interagir com diferentes canais para tratar de assuntos relacionados essencialmente ao mesmo objeto.

Como já demonstrado anteriormente, a Coordenação Regional Xavante enfrenta grave escassez de pessoal, com redução de cerca de 60% de seu quadro de servidores em apenas sete anos. Nesse contexto, a licitação em grupo permitirá que a equipe de servidores otimize seu trabalho, concentrando esforços e evitando a dispersão de recursos, nos moldes do inciso II do § 1º do art. 47 da Lei nº 14.133/2021, transcrito acima.

Assim, neste caso, o parcelamento do objeto licitatório em itens não se apresenta como economicamente vantajoso, especialmente compreendendo que "economicidade", nesse contexto, não se reduz tão somente à questão de preço. Dito isso, a Lei nº 14.133/2021 estabelece a possibilidade de licitação por grupo (em vez de itens), desde que justificada a vantajosidade para a administração.

Na mesma linha, trazemos à discussão a Súmula 247 do TCU, a saber:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Conforme argumentado anteriormente, a licitação por grupo simplificará a gestão contratual, reduzindo o número de contratos, unificando os procedimentos e otimizando a comunicação com o contratado. Nada obstante, a licitação por grupo pode gerar economia de escala, atraindo empresas com capacidade para oferecer preços mais competitivos. Com efeito, a licitação por grupo pode mitigar riscos relacionados à capacidade operacional e financeira dos contratados. No caso do Contrato nº 128/2023, os recorrentes problemas com a empresa Polyvalente Serviços e Apoio Administrativo Ltda evidenciam a importância de selecionar empresas com capacidade para cumprir as obrigações contratuais em todas as localidades. Adicionalmente, a redução dos custos administrativos e a otimização do trabalho da equipe também contribuem para a economicidade da contratação.

O Tribunal de Contas da União (TCU) também possui jurisprudência no sentido de que a licitação por grupo de itens é admissível quando há relação de interdependência entre os itens ou quando a medida se mostra mais eficiente para a Administração.

No Acórdão TCU nº 5.301/2013 (2ª Câmara), a Corte de Contas entendeu que o maior número de procedimentos para seleção de fornecedores por itens isolados *"tornaria bem mais oneroso o trabalho da*

administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, de sorte que poderia colocar em risco a economia de escala e a celeridade processual, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração".

Por fim, em consonância com o exposto no Acórdão TCU nº 5.260/2011 (1ª Câmara), os itens agrupados são da mesma natureza e guardam relação entre si. Segundo o enunciado do referido acórdão: "*É cabível a divisão do objeto a ser licitado em grupos compostos por itens de mesma natureza*".

Por todo o exposto, a licitação em apreço será disputada em grupo, contemplando itens para cada localidade de execução dos serviços.

Referências:

[20] TORRES, R. C. L. Leis de Licitações Públicas Comentadas. Salvador: Editora Juspodivm, 10ª Ed., 2019, p. 49.

10. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes

Embora a licitação em planejamento seja motivada pela necessidade de substituição do Contrato nº 128/2023, no caso em tela não há contratações correlatas e/ou interdependentes, ou seja, os serviços em comento serão contratados de forma independente.

Cabe realçar que o fato de os serviços serem classificados como comuns, onde técnicas e métodos não precisam ser necessariamente replicados para manutenção da qualidade e do funcionamento do serviço, não há necessidade da contratada promover transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia ou técnicas.

Ademais, a prestação dos serviços não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração contratante, sendo vedada qualquer relação de subordinação direta, conforme dispõe o art. 5º da Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05/2017.

11. Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento

A previsão de licitação para um novos postos de trabalho de auxílio administrativo já havia sido incluída no Plano de Contratações Anual (PCA) de 2025 por meio do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC):

- Id do PCA no PNCP: 00059311000126-0-000005/2025;
- Data de publicação no PNCP: 15/05/2024;
- Classe/Grupo: 911 - Serviços Administrativos do Governo;
- Identificador da Futura Contratação: 194029-5/2025.

Eventuais discrepâncias entre os valores informados no Sistema PGC e aqueles estimados neste Estudo Técnico Preliminar, devem-se, obviamente, à impossibilidade de prever com exatidão, um ano antes, como tais circunstâncias impactariam os valores a serem contratados.

Um esclarecimento se faz necessário. O inciso III do art. 8º do Decreto nº 10.947/2022, que dispõe sobre o PCA, prevê que o documento de formalização de demanda deverá ser elaborado, no Sistema PGC, com base

na quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo *anual*. Entretanto, para a presente licitação, seguimos a orientação do Portal de Compras do Governo Federal (Compras.gov.br), que em sua página eletrônica de Perguntas e Respostas sobre o PGC indica o seguinte (grifo nosso):

7 – Como as contratações, cuja vigência ultrapassa mais de um exercício (plurianuais), devem ser registradas no sistema PGC?

Para fins de preenchimento do Plano Anual de Contratações, deve-se considerar a estimativa do **valor total** da contratação a que se pretende contratar.

Outro ponto a salientar: como o Planejamento Estratégico da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) é majoritariamente voltado para as atividades finalísticas do órgão, não há menção expressa à contratação de serviços que compreendam apoio técnico administrativo. De todo modo, a contratação visa trazer aumento de eficiência no ambiente de trabalho dos servidores do órgão no desenvolvimento de suas atividades, de modo a gerar ganho de desempenho, melhoria na qualidade do serviço e suporte indireto no cumprimento das metas estabelecidas no Planejamento Estratégico.

Primeiramente, a terceirização de serviços auxiliares na área administrativa podem resultar em maior eficiência operacional, minimizando retrabalho e garantindo maior celeridade nos fluxos burocráticos. Essa melhoria na gestão interna impacta diretamente a capacidade da Funai de executar suas atribuições com maior precisão e agilidade, favorecendo o cumprimento de prazos e a implementação das diretrizes institucionais.

Outro ponto relevante é que a otimização dos serviços administrativos contribui para a melhoria do ambiente organizacional, promovendo um suporte adequado aos servidores e proporcionando condições mais favoráveis para o desenvolvimento de suas funções. Esse suporte reflete na qualidade do serviço prestado à população indígena e na capacidade da Funai de cumprir sua missão institucional.

Dessa forma, ainda que a contratação dos serviços em comento não esteja explicitamente mencionada no Planejamento Estratégico da Funai, sua implementação representa um suporte essencial para a eficiência da gestão, para o aprimoramento da qualidade dos serviços prestados e para a concretização das metas estabelecidas pelo órgão.

12. Benefícios a serem alcançados com a contratação

A contratação dos serviços auxiliares na área administrativa decorre da necessidade de assegurar o atendimento às unidades que careçam de suporte administrativo no desenvolvimento de suas funções e tarefas comuns. O benefício direto de solucionar tal demanda é, portanto, obter maior presteza na execução das atividades burocráticas do órgão. Quanto ao benefício indireto, estima-se a diminuição do tempo de execução processual.

Vale destacar, a principal missão das atividades administrativas é garantir a operacionalização integral das atividades finalísticas do órgão, de forma contínua, eficiente e segura. Essa difícil missão torna-se, com frequência, impossível de ser cumprida a contento, em razão da diminuição do quadro de pessoal sem previsão de reposição; da constante atualização da legislação aplicável; e da crescente demanda administrativa. Em conjunto, tais fatores conduzem a uma estrutura precária para execução de tarefas imprescindíveis para o funcionamento da organização.

De modo efetivo, a contratação de pessoal para prestar auxílio às rotinas administrativas possibilitará maior apoio e suporte não só aos setores-meio da unidade gestora, mas também aos setores finalísticos, especialmente no que tange a instrução processual de suas demandas licitatórias ou questões relacionadas às suas atividades burocráticas e gerenciais.

Nesse sentido, ao delegar parte das tarefas de cunho administrativo a funcionários terceirizados, os servidores da área-fim do órgão podem direcionar seus esforços para ações estratégicas, como a proteção dos direitos dos povos indígenas e fiscalização de terras indígenas. Naturalmente, isso contribui para o cumprimento da missão institucional do órgão com mais eficácia.

Assim, podemos destacar os seguintes resultados pretendidos da contratação em tela:

- Melhoria da qualidade da gestão de processos, contratos, e da realização de atividades-meio e fim, possibilitando aos servidores públicos auxílio em suas obrigações laborais, destinando seu tempo em atividades primordiais em detrimento de atividades meramente acessórias ou instrumentais;
- Acréscimo da capacidade produtiva das equipes de trabalho das unidades do órgão, garantindo aos servidores a otimização de suas tarefas e alcance das metas pactuadas em seus projetos, proporcionando melhoria na qualidade dos serviços prestados à sociedade; e
- Colaboração para o atendimento das demandas por serviços burocráticos e rotineiros das unidades do órgão.

A terceirização dos serviços de suporte administrativo prevê a economia de gastos, devido a fatores como, por exemplo, a exclusão da necessidade de manter vínculos trabalhistas. Vale lembrar, os encargos trabalhistas, previdenciários e benefícios dos profissionais são de responsabilidade da empresa contratada. Dessa maneira, as despesas decorrentes serão precisamente aquelas previstas no Termo de Contrato, o que possibilita que a Administração mantenha os gastos com apoio administrativo sempre dentro do valor estipulado no planejamento orçamentário e financeiro.

Por todo o exposto, com a contratação em tela espera-se a melhora do ambiente de trabalho ao proporcionar suporte adequado aos servidores do órgão, reduzindo a sobrecarga de tarefas e aumentando a produtividade. Isso contribui para um clima organizacional mais saudável, impactando positivamente o desempenho institucional.

13. Providências a serem Adotadas

A Coordenação Regional Xavante e CTL Primavera do Leste serão responsáveis pela adequação de seus ambientes para que a contratação surta os efeitos esperados. Tendo em vista a natureza do serviço, faz-se necessária a avaliação dos ambientes de trabalho, a fim de que a contratação atinja suas finalidades. Para o recebimento do pessoal alocado no contrato, as unidades deverão verificar a disponibilidade de móveis, computadores e periféricos para os empregados terceirizados.

Com efeito, a Coordenação Regional deverá nomear formalmente gestores e fiscais para acompanhar a execução contratual, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021 e posteriormente regulamentado pelo Decretoº 11.246, de 27 de outubro de 2022. A gestão contratual ficará a cargo de monitorar o cumprimento das obrigações pela empresa contratada, verificando a qualidade dos serviços prestados e a conformidade com as cláusulas do contrato.

Ademais, faz-se extremamente necessária a participação dos servidores em cursos de capacitação, bem como a solicitação de tais eventos à Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal (Codep), especialmente para aqueles indicados às funções de gestores e fiscais do contrato, com base na Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05 /2017 e na legislação vigente.

No primeiro mês de execução da nova contratação a empresa contratada deverá encaminhar cópias dos seguintes documentos:

- a) Relação dos empregados contratados, contendo nome completo, função, salário, horário do posto de trabalho, grau de escolaridade, números de RG e CPF;

- b) Carteiras de trabalho (CTPS) dos empregados admitidos, devidamente assinada pela empresa; e
- c) Exames médicos admissionais (ASO) dos empregados que prestarão os serviços.

Também caberá aos servidores do órgão o treinamento inicial dos profissionais contratados, incluindo atividades de ambientação e adequação à forma de trabalho.

14. Possíveis Impactos Ambientais

Não foram identificados possíveis impactos ambientais na contratação em tela. Igualmente, ao consultar o “Guia Nacional de Licitações Sustentáveis”, da CGU/AGU, não identificamos boas práticas de otimização diretamente aplicáveis ou relacionadas aos serviços de apoio administrativo.

De todo modo, pensando de maneira mais abrangente, podemos ampliar a discussão para o âmbito da sustentabilidade. Tomando por base o Relatório Brundtland (1987), é consenso considerar que a sustentabilidade possui, pelo menos, três dimensões principais: a ambiental, a econômica e a social.

Portanto, a sustentabilidade, além do pilar ambiental, abrange também aspectos sociais fundamentais para o desenvolvimento equilibrado da sociedade. No contexto da terceirização de mão de obra, essa dimensão social se manifesta, por exemplo, na valorização do trabalho digno, na promoção da inclusão e na garantia de condições justas para os trabalhadores contratados.

Para tanto, é fundamental que o contrato a ser firmado garanta condições adequadas de remuneração, benefícios trabalhistas, segurança no ambiente de trabalho e respeito à jornada laboral. A exigência de cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária por parte da empresa contratada é essencial para evitar precarização e assegurar que os trabalhadores tenham acesso a direitos básicos, como férias remuneradas, décimo terceiro salário e contribuições para a seguridade social.

Em outras palavras, a escolha da empresa prestadora do serviço deve levar em consideração não apenas o menor preço, mas também o compromisso com práticas socialmente responsáveis. Afinal, a valorização da mão de obra terceirizada reflete diretamente na qualidade dos serviços prestados.

Na medida do possível, a Coordenação Regional Xavante tem como objetivo a efetiva aplicação de boas práticas de sustentabilidade nas contratações promovidas, em atendimento ao art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 6º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010.

Nessa perspectiva, indicamos algumas medidas que deverão ser observadas na pretensa contratação:

- A contratada deve adotar práticas de gestão que garantam os direitos trabalhistas e o atendimento às normas internas e de segurança e medicina do trabalho para seus empregados;
- São proibidos quaisquer atos de preconceito de raça, cor, sexo, orientação sexual ou estado civil na seleção de empregados no quadro da empresa;
- É responsabilidade da contratada a comprovação do grau de escolaridade dos empregados;
- É dever da contratada a promoção de curso de educação, formação, aconselhamento, prevenção e controle de risco aos trabalhadores, quando for o caso;
- É dever da contratada orientar os empregados a respeito de práticas socioambientais para economia de energia, de água e redução de geração de resíduos sólidos no ambiente onde se prestará o serviço;
- É dever da contratada orientar os empregados sobre a adoção de boas práticas de otimização dos recursos e redução de desperdícios;

- Orientar os empregados a, sendo a última pessoa a deixar o ambiente de trabalho, desligar ao término, todos os equipamentos e aparelhos que, sabidamente, não terão mais uso até o próximo dia útil de trabalho, bem como desligar a iluminação ambiente e, ainda, trancar portas, se assim for recomendado pelos servidores do setor ou unidade;
- A contratada deve conduzir suas ações em conformidade com os requisitos legais e regulamentos aplicáveis, observando também a legislação ambiental para a prevenção de adversidades ao meio ambiente e à saúde dos trabalhadores e envolvidos na prestação dos serviços; e
- A contratada deverá eliminar o uso de copos descartáveis na prestação de serviços nas dependências do órgão.

Os aspectos mais relevantes das medidas elencadas acima (e possíveis desdobramentos) serão incluídos no Termo de Referência.

Ainda no tocante a temática dos riscos, será juntado aos autos processuais o Mapa de Riscos referente à fase de planejamento da contratação, elaborado na plataforma do Portal de Compras Governamentais (Compras.gov.br), sendo passível de alteração nas fases de seleção do fornecedor e gestão contratual, em consonância com o art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.

Finalmente, referimo-nos ao Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS), que é instrumento de governança, vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade e às leis orçamentárias, e que estabelece a estratégia das contratações e da logística, considerando objetivos e ações referentes a critérios e a práticas de sustentabilidade, nas dimensões econômica, social, ambiental e cultural.

A Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 prevê:

Art. 7º Os órgãos e as entidades devem elaborar e implementar seu Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS, de acordo com modelo de referência definido em ato da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Entretanto, até o momento a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) ainda não dispõe de PLS nos moldes definidos na Lei nº 14.133/2021. Diante disso, a demanda em apreço não está contemplada no PLS, dado que no órgão indigenista esse instrumento é ainda inexistente.

15. Declaração de Viabilidade

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

15.1. Justificativa da Viabilidade

Tendo em vista as necessidades aqui explanadas, e considerando todo o exposto neste Estudo Técnico Preliminar (ETP), afirmamos a viabilidade técnica da contratação, bem como a probabilidade do alcance dos resultados pretendidos, observada a devida mitigação dos riscos. Portanto, do ponto de vista técnico, e com base nos elementos acima discutidos, declara-se viável a presente contratação.

No que tange a viabilidade orçamentária, a Coordenação-Geral de Orçamento, Contabilidade e Finanças (CGof) é responsável pela descentralização dos créditos financeiros necessários para fazer frente às despesas decorrentes da contratação, que correrão à conta dos recursos do orçamento da União, alocados à Coordenação Regional Xavante, contemplados pelo Plano Plurianual (PPA), conforme recursos deliberados nos planos de trabalho resumidos (PTRES) concedidos pela Funai.

Em que pese o § 4º do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) determinar, como condição prévia para licitações, a observância do caput do citado dispositivo, ressaltamos que a contratação pretendida não implica criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa.

Acontece que a contratação aqui demandada (serviços auxiliares na área administrativa) não se refere a operações das quais resultem bens ou serviços que contribuam para atender ao objetivo de um programa específico, tampouco, obviamente, configura-se como transferência obrigatória ou voluntária a outros entes federativos ou pessoas físicas ou jurídicas. Dessa forma, as despesas com os serviços em tela não se encaixam em operações a serem efetivadas mediante ações classificáveis em atividade, projeto ou operações especiais.

Por fim, no que tange a competência para a celebração da contratação, o §5º do art. 7º da Portaria Funai nº 991, de 7 de maio de 2024, prevê que os instrumentos contratuais com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) serão de competência dos Coordenadores Regionais da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), nos moldes das instâncias estabelecidas no Decreto nº 10.193/2019.

16. 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 SOARES ABREU LOPEZ

Especialista em Indigenismo



Assinou eletronicamente em 31/03/2025 às 09:37:56.

JULIANA RIBEIRO TAVARES

Chefe do Serviço de Apoio Administrativo



Assinou eletronicamente em 31/03/2025 às 09:41:24.

MICHAEL RA WA TSA E OMO WA

Coordenador Regional



Assinou eletronicamente em 31/03/2025 às 09:41:33.