



ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE CONTROLADOR DE ACESSO NAS DIVERSAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DO MUNICÍPIO DE CHOROZINHO-CE.



ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Número do processo administrativo: 2026.05.19.001-CH-DIV

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE CONTROLADOR DE ACESSO NAS DIVERSAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DO MUNICÍPIO DE CHOROZINHO-CE.

INFORMAÇÕES BÁSICAS

INTRODUÇÃO

O presente documento caracteriza a primeira etapa da fase de planejamento e apresenta os devidos estudos para a contratação de solução que atenderá à necessidade abaixo especificada.

O objetivo principal é estudar detalhadamente a necessidade administrativa, identificar a solução mais adequada disponível no mercado e demonstrar a viabilidade técnica, econômica e jurídica da contratação, em observância às normas vigentes, especialmente à Lei Federal nº 14.133/2021, e aos princípios que regem a Administração Pública.

1 – DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

Fundamentação: Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público. (inciso I do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

O presente Estudo Técnico Preliminar tem por finalidade analisar a viabilidade da contratação de prestação de serviço de Controlador de Acesso nas diversas unidades administrativas do Município de Chorozinho-CE, abrangendo, conforme a demanda administrativa, unidades vinculadas à Secretaria de Educação e à Secretaria de Saúde.

A necessidade decorre da imprescindibilidade de organização, controle e orientação do fluxo de pessoas nas dependências públicas municipais, especialmente em prédios com atendimento direto à população, circulação de usuários, servidores, prestadores de serviço, alunos, pacientes, acompanhantes e visitantes.

Os serviços de controle de acesso contribuem para a segurança administrativa, a preservação do patrimônio público, a adequada identificação e orientação de usuários, a organização de filas e fluxos internos, bem como para a prevenção de entradas indevidas ou incompatíveis com as normas de funcionamento de cada unidade.

Destaca-se que a atividade não se confunde com serviço de vigilância patrimonial armada ou desarmada, nem com atividade de segurança privada regulada por legislação específica, limitando-se ao controle, registro, orientação e encaminhamento de pessoas, veículos, documentos e materiais, conforme rotinas previamente estabelecidas pela Administração.

A demanda é essencial ao funcionamento regular das atividades institucionais, especialmente em áreas sensíveis como educação e saúde, nas quais a organização do acesso aos espaços públicos impacta diretamente a qualidade, a segurança e a eficiência dos serviços prestados à população.

Além disso, verifica-se insuficiência de pessoal no quadro permanente para suprir a demanda existente, tornando necessária a contratação de solução externa, em conformidade com o planejamento administrativo e com a Lei nº 14.133/2021.

2 – PREVISÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

Fundamentação: Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração. (inciso II do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

A contratação encontra-se alinhada ao planejamento administrativo do exercício financeiro de 2026, sendo compatível com as necessidades operacionais das Secretarias demandantes e com as diretrizes de continuidade, eficiência e segurança dos serviços públicos municipais.

Caso o Plano de Contratações Anual esteja formalmente consolidado, recomenda-se a vinculação expressa do presente processo ao respectivo item do PCA. Na hipótese de inexistência ou ausência de consolidação formal, deverá ser registrada a justificativa administrativa correspondente, sem prejuízo da continuidade do planejamento da contratação, observadas as normas locais aplicáveis.

3 – REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

Fundamentação: Descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução. (inciso III do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

A contratação deverá observar os seguintes requisitos mínimos:

- prestação de serviços continuados de controle de acesso;
- disponibilização de profissionais aptos ao desempenho das funções;
- cumprimento das cargas horárias estabelecidas de 20h, 32h e 40h semanais, conforme a necessidade de cada unidade;
- controle de entrada e saída de pessoas nas dependências das unidades administrativas;
- orientação de usuários, visitantes, servidores e prestadores de serviço quanto ao local de atendimento ou setor de destino;
- registro, quando necessário, de visitantes, veículos, documentos, volumes ou ocorrências relacionadas ao acesso;
- organização de filas, fluxos e circulação em áreas de recepção, portarias e entradas principais;
- comunicação imediata à Administração sobre situações atípicas, tumultos, entradas indevidas, danos ao patrimônio ou fatos que exijam providência da gestão;
- observância das normas internas de funcionamento de cada unidade;
- postura urbana, cordialidade, sigilo, discrição, pontualidade e responsabilidade no trato com o público;
- vedação ao exercício de atividades típicas de vigilância armada, segurança ostensiva, abordagem coercitiva ou qualquer ato privativo de profissionais de segurança privada;
- observância às normas de saúde e segurança do trabalho, quando aplicáveis;
- substituição ou recomposição da força de trabalho em caso de ausência, quando o modelo contratual adotado assim exigir.

A atuação do Controlador de Acesso deverá limitar-se às atividades de natureza administrativa, operacional e preventiva relacionadas à organização do ingresso e circulação de pessoas nas unidades públicas, sem uso de arma, sem poder de polícia, sem atribuição de vigilância patrimonial especializada e sem execução de atividades típicas de cargo público efetivo.

Caso a Administração opte pela contratação direta de pessoas físicas ou pelo credenciamento, deverão ser observadas cautelas específicas para evitar a caracterização de vínculo empregatício, tais como: ausência de subordinação jurídica direta, inexistência de pessoalidade incompatível com o regime contratual, pagamento vinculado ao serviço efetivamente prestado, possibilidade de distribuição objetiva das demandas e formalização clara das obrigações civis assumidas.

Caso se opte pela contratação de pessoa jurídica especializada, deverão ser exigidas as comprovações de regularidade jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira, bem como a responsabilidade da contratada por encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais, comerciais e por eventual substituição dos profissionais alocados.

Em qualquer hipótese, o instrumento convocatório e o contrato deverão delimitar claramente as atribuições, as unidades atendidas, as jornadas, os mecanismos de fiscalização e os limites da atividade, a fim de preservar a legalidade da contratação.

4 – ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES

Fundamentação: Estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala. (inciso IV do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE DE FORNECIMENTO	CARGA HORÁRIA	VAGAS OFERTADAS EDUCAÇÃO	VAGAS OFERTADAS SAÚDE
1	Controlador de Acesso - A	HORAS	40 HORAS	8	7
2	Controlador de Acesso - B	HORAS	32 HORAS	10	10
3	Controlador de Acesso - C	HORAS	20 HORAS	5	5

A estimativa foi realizada com base nas necessidades operacionais das unidades vinculadas às Secretarias demandantes, considerando o fluxo de pessoas, a necessidade de organização de acessos, a continuidade dos atendimentos públicos e a conveniência administrativa de manter profissionais em pontos estratégicos de entrada, recepção e circulação.

As unidades demandantes mantiveram as quantidades anteriormente levantadas, por se tratar de necessidade operacional equivalente quanto à distribuição de postos, turnos e cargas horárias, apenas com alteração da natureza da atividade a ser executada, que passa a ser de controle de acesso.

Controlador de Acesso - A: demanda operacional de maior intensidade, exigindo disponibilidade de 40 (quarenta) horas semanais, em unidades com maior fluxo de usuários ou necessidade contínua de controle de entrada, orientação e registro de circulação.

Controlador de Acesso - B: demanda operacional intermediária, exigindo disponibilidade de 32 (trinta e duas) horas semanais, em unidades com fluxo regular, porém não integral, de usuários, visitantes, servidores e prestadores de serviço.

Controlador de Acesso - C: demanda operacional reduzida, exigindo disponibilidade de 20 (vinte) horas semanais, em unidades com menor fluxo de pessoas ou necessidade pontual de apoio ao controle de acesso.

5 – LEVANTAMENTO DE MERCADO

Fundamentação: Levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar. (inciso V do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

Foi realizada análise das alternativas usualmente disponíveis para atendimento da necessidade administrativa de controle de acesso em unidades públicas, identificando-se as seguintes possibilidades:

- execução direta por servidores efetivos do quadro municipal;
- contratação temporária de pessoal, quando presentes os requisitos legais de excepcional interesse público;
- contratação de empresa especializada para prestação continuada do serviço;
- contratação direta de pessoas físicas, quando juridicamente admitida e devidamente justificada;
- credenciamento de prestadores, quando houver inviabilidade de competição e possibilidade de contratação de todos os interessados que atendam às condições previamente estabelecidas, conforme demanda administrativa.

A execução direta por servidores efetivos não se mostra suficiente no curto prazo, diante da insuficiência de pessoal disponível e da necessidade de atendimento contínuo das unidades demandantes.

A contratação temporária, por sua vez, exige demonstração específica de necessidade temporária de excepcional interesse público, não sendo, em regra, a solução mais adequada para demandas continuadas e previsíveis.

A contratação de empresa especializada pode se apresentar como alternativa juridicamente mais segura quando houver necessidade de cobertura contínua, substituição de profissionais, padronização operacional, gestão de escalas e mitigação de riscos trabalhistas. Nessa hipótese, a seleção deverá observar o procedimento licitatório cabível, salvo hipótese legal de contratação direta devidamente demonstrada.

A contratação de pessoas físicas ou o credenciamento pode ser considerado quando o modelo adotado for compatível com a natureza do serviço, houver justificativa de inviabilidade de competição ou de contratação de todos os interessados aptos, e forem adotadas cautelas rigorosas para afastar pessoalidade, subordinação direta e demais elementos caracterizadores de vínculo empregatício.

Considerando que a Administração pretende manter as mesmas quantidades, unidades gestoras e valores estimados, a solução deverá ser estruturada de modo a preservar a economicidade, a continuidade do serviço e a regularidade jurídica do procedimento, com definição expressa, na fase preparatória, do regime de contratação mais adequado ao caso concreto.

6 – ESTIMATIVA DO PREÇO DA CONTRATAÇÃO

Fundamentação: Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação. (inciso VI do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	CARGA HORÁRIA	VAGAS OFERTADAS PARA EDUCAÇÃO	VAGAS OFERTADAS PARA SAÚDE	VL HORA	VL. MÊS POR PROFISSIONAL	VL ESTIMADO TOTAL POR CATEGORIA
1	Controlador de Acesso - A	HORAS	40 HORAS	8	7	R\$ 53,60	R\$ 2.144,00	R\$ 32.160,00
2	Controlador de Acesso - B	HORAS	32 HORAS	10	10	R\$ 53,60	R\$ 1.715,20	R\$ 34.304,00
3	Controlador de Acesso - C	HORAS	20 HORAS	5	5	R\$ 53,60	R\$ 1.072,00	R\$ 10.720,00
	VALOR TOTAL ESTIMADO							R\$ 77.184,00
	VALOR TOTAL ESTIMADO PARA 12 MESES							R\$ 926.208,00

Os preços definidos para a hora de serviço e posterior composição do valor final a ser recebido, foram parametrizados através de pesquisa de preços, considerando o valor da hora trabalhada para composição do preço a ser praticado por cada grupo de controladores de acesso.

7 – DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

Fundamentação: Descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso. (inciso VII do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

A solução pretendida consiste na contratação de prestação de serviço de Controlador de Acesso para atuação nas diversas unidades administrativas do Município de Chorozinho-CE, conforme demanda das Secretarias participantes, com observância das cargas horárias, quantitativos e valores estimados neste Estudo Técnico Preliminar.

O serviço compreenderá atividades de controle, orientação, registro e organização do acesso de pessoas às unidades públicas municipais, com atuação em portarias, recepções, entradas principais, áreas de circulação e demais pontos definidos pela Administração.

Os profissionais deverão atuar de forma preventiva, administrativa e operacional, observando as normas de funcionamento de cada unidade, zelando pela organização do fluxo de usuários, comunicando ocorrências à gestão responsável e prestando informações básicas aos cidadãos.

A contratação deverá prever, no mínimo:

- descrição clara das atribuições do Controlador de Acesso;
- definição das unidades de atuação;
- distribuição das cargas horárias conforme necessidade administrativa;
- regras de substituição, frequência, medição e pagamento;
- indicação dos fiscais e gestores do contrato;
- mecanismos de controle de execução;
- vedação expressa ao exercício de atividades de vigilância armada, segurança privada ostensiva ou poder de polícia;

- obrigação de urbanidade, sigilo, pontualidade e observância das normas internas;
- responsabilização por danos causados à Administração ou a terceiros, nos termos do contrato e da legislação aplicável.

Caso seja mantida a modelagem por credenciamento de pessoas físicas, o procedimento deverá ser precedido de chamamento público, com critérios objetivos de habilitação, ordem de convocação, distribuição isonômica das demandas e possibilidade de contratação de todos os interessados aptos, nos limites da necessidade administrativa.

Caso a Administração opte por contratação de pessoa jurídica, deverá ser adotado o procedimento licitatório cabível, com matriz de riscos, critérios de julgamento, obrigações trabalhistas e previdenciárias, planilha de custos, fiscalização contratual e demais elementos exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

A solução, desde que adequadamente modelada, mostra-se apta a atender à necessidade pública, pois contribui para a melhoria do atendimento, organização dos fluxos internos, preservação de ambientes públicos e ampliação da eficiência administrativa.

8 – JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO

Fundamentação: Justificativas para o parcelamento ou não da solução. (inciso VIII do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

Para a presente contratação, admite-se o parcelamento da solução por categorias de carga horária e por demanda das unidades gestoras, de modo a permitir melhor adequação entre a necessidade de cada unidade administrativa e o volume de serviço efetivamente demandado.

O parcelamento em grupos de 40h, 32h e 20h semanais preserva a racionalidade operacional da contratação, permite maior competitividade ou ampliação de interessados, conforme o modelo adotado, e evita a contratação de carga horária superior à necessidade real de cada unidade.

Os interessados poderão participar da contratação de um ou mais grupos, desde que comprovem capacidade e disponibilidade para execução concomitante dos serviços, quando aplicável, e desde que não haja prejuízo à regularidade da execução contratual.

9 – DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS

Fundamentação: Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis. (inciso IX do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

Com a contratação da prestação de serviço de Controlador de Acesso, pretende-se alcançar os seguintes resultados:

- organização do fluxo de entrada e saída de pessoas nas unidades públicas;
- melhoria do atendimento inicial ao cidadão;
- maior controle sobre visitantes, prestadores de serviço, usuários e circulação interna;
- apoio à preservação do patrimônio público municipal;
- redução de tumultos, entradas indevidas e circulação desordenada;
- melhoria da segurança administrativa, sem caracterização de atividade de vigilância privada;
- otimização da força de trabalho das Secretarias demandantes;
- previsibilidade de custos e melhor controle orçamentário;

- continuidade dos serviços públicos nas unidades de educação, saúde e demais unidades administrativas contempladas.

A contratação também permitirá que os servidores das unidades concentrem-se em suas atribuições finalísticas, reduzindo a necessidade de deslocamento de pessoal administrativo para atividades de recepção, controle de entrada e orientação de usuários.

10 – PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS AO CONTRATO

Fundamentação: Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou empregados para fiscalização e gestão contratual ou adequação do ambiente da organização. (inciso X do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

Antes da celebração contratual, a Administração deverá adotar as seguintes providências:

- definir as unidades administrativas que receberão os serviços;
- identificar os pontos de controle de acesso em cada unidade;
- estabelecer rotinas mínimas de registro, orientação e comunicação de ocorrências;
- indicar formalmente gestor e fiscais do contrato;
- orientar os fiscais quanto aos limites da atividade, evitando ordens que caracterizem subordinação direta indevida quando o modelo envolver pessoa física;
- elaborar ou atualizar normas internas de acesso, horários de funcionamento e procedimentos de atendimento;
- disponibilizar, quando necessário, livro de ocorrências, fichas de controle, crachás, formulários ou sistema de registro;
- orientar os profissionais quanto às particularidades de cada unidade atendida;
- verificar a compatibilidade dos valores com o mercado, considerando a alteração do objeto;
- assegurar dotação orçamentária suficiente para a contratação.

A Administração indicará, com antecedência necessária, as particularidades atinentes à prestação dos serviços, incluindo horários de entrada e saída, atribuições, normas de conduta e orientações sobre as unidades que serão atendidas.

11 – CONTRATAÇÕES CORRELATAS/INTERDEPENDENTES

Fundamentação: Contratações correlatas e/ou interdependentes. (inciso XI do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

Não foram identificadas contratações diretamente correlatas ou interdependentes indispensáveis à execução do objeto.

Todavia, a execução dos serviços poderá relacionar-se administrativamente com contratos de limpeza, recepção, manutenção predial, tecnologia da informação, vigilância patrimonial, transporte, portaria e apoio administrativo, cabendo à gestão contratual evitar sobreposição de atribuições e assegurar que o Controlador de Acesso não execute atividades estranhas ao objeto contratado.

12 – IMPACTOS AMBIENTAIS

Fundamentação: Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável. (inciso XII do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

Não foram identificados impactos ambientais relevantes decorrentes da prestação dos serviços de Controlador de Acesso.

Eventuais materiais utilizados para registro de entrada, fichas, crachás provisórios ou formulários deverão observar, sempre que possível, práticas de racionalização do consumo de papel e preferência por registros digitais, quando disponíveis, em atenção aos princípios da sustentabilidade e da eficiência administrativa.

13 – ANÁLISE DE RISCOS DA CONTRATAÇÃO

Embora a análise de riscos possa constar de documento próprio, registram-se, desde logo, os principais riscos identificados para a presente contratação:

RISCO	IMPACTO	MEDIDA MITIGADORA
Caracterização indevida de vínculo trabalhista, caso adotada contratação de pessoa física com subordinação direta, pessoalidade e habitualidade	Alto	Delimitar modelo jurídico, evitar ordens diretas incompatíveis, formalizar obrigações civis, adotar fiscalização por resultados e observar a legislação trabalhista
Confusão entre controlador de acesso e vigilante patrimonial	Alto	Descrever expressamente as atribuições permitidas e vedar atividades de segurança privada, uso de arma, abordagem coercitiva ou poder de polícia
Preços incompatíveis com a nova natureza do objeto	Médio	Atualizar ou ratificar pesquisa de preços específica para controlador de acesso
Ausência de profissional em unidade essencial	Médio/Alto	Prever regras de substituição, cadastro reserva, controle de frequência e sanções contratuais
Execução de tarefas estranhas ao objeto	Médio	Capacitar fiscais, orientar gestores das unidades e registrar ocorrências de desvio de função
Falhas na cordialidade ou no atendimento ao público	Médio	Exigir postura adequada, treinamento inicial, avaliação periódica e possibilidade de substituição
Fragilidade na fiscalização contratual	Médio	Designar gestor e fiscais capacitados, com instrumentos objetivos de medição e controle

A adoção das medidas mitigadoras acima é essencial para reduzir riscos administrativos, trabalhistas, financeiros e de controle externo.

14 – VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

Fundamentação: Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. (inciso XIII do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021).



Após a análise dos elementos que compõem o presente Estudo Técnico Preliminar, conclui-se que a contratação de prestação de serviço de Controlador de Acesso nas diversas unidades administrativas do Município de Chorozinho-CE é adequada ao atendimento da necessidade pública identificada.

A contratação mostra-se pertinente em razão da necessidade de organização do fluxo de usuários, visitantes, servidores e prestadores de serviço nas unidades municipais, especialmente nas áreas de educação e saúde, onde a circulação de pessoas é frequente e exige controle administrativo mínimo para preservação da ordem, eficiência do atendimento e proteção do patrimônio público.

A manutenção dos quantitativos, unidades gestoras e valores estimados é possível desde que a Administração junte aos autos justificativa técnica e pesquisa de preços compatível com a nova natureza do objeto, demonstrando que os valores permanecem adequados ao mercado.

Recomenda-se, ainda, especial cautela na definição do modelo jurídico da contratação. Caso seja mantida a contratação de pessoas físicas ou credenciamento, deverão ser observadas medidas rigorosas para evitar subordinação direta, pessoalidade incompatível, desvio de função e caracterização de vínculo empregatício. Caso se opte pela contratação de empresa especializada, deverão ser observadas as regras licitatórias cabíveis e a adequada composição de custos.

Assim, considera-se a contratação tecnicamente viável, juridicamente possível e administrativamente conveniente, desde que observadas as recomendações constantes deste Estudo Técnico Preliminar e as exigências da Lei nº 14.133/2021.

15 – RESPONSÁVEIS

ASSINATURAS DOS RESPONSÁVEIS PELO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR PROCESSO ADMINISTRATIVO: 2026.05.19.001-CH-DIV

Chorozinho/CE, ----- de maio de 2026.

**IGOR DA SILVA ALBANO
PRESIDENTE**

**MAYARD SAVIO DE LIMA GOMES
MEMBRO**

**DANDARA ALBANO DE FREITAS
MEMBRO**