



Avenida Getúlio Vargas, n. 1911, Centro, CEP: 59.900-000, Pau dos Ferros/RN

Interessada(s): Secretaria Municipal de Administração.

Processo Administrativo nº 104062101 – Pregão Eletrônico nº 6/2021 - 0032

Assunto: Pregão Eletrônico – REGISTRO DE PREÇOS para contratação de pessoa jurídica especializada em prestação de serviços contínuos de conservação, limpeza e apoio administrativo a bens móveis e imóveis, a serem executados nas dependências dos edifícios e unidades da Prefeitura Municipal de Pau dos Ferros/RN.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. MODALIDADE PREGÃO. FASE INTERNA DA LICITAÇÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO. ANÁLISE JURÍDICA PRÉVIA.

- 1) A licitação é o processo administrativo pelo qual o Poder Público seleciona a proposta de alienação, serviço e compra, dentre outras, que mais atenda ao interesse público.
- 2) O pregão, tal como outras modalidades de licitação, apresenta duas fases: uma interna, em que o Órgão licitante prepara o processo em que se inicia a licitação propriamente dita; e outra externa, que tem início com a convocação dos terceiros interessados em contratar com a Administração Pública.
- 3) Sistema de Registro de Preço que se mostra economicamente viável, portanto, preferencial em relação as demais modalidades de aquisições de bens e serviços futuros.
- 4) Parecer pela possibilidade jurídica de prosseguimento do feito, tendo em vista o caráter escoreito de sua fase interna, fazendo sugestão de alteração na minuta de edital.



I - RELATÓRIO

Trata-se de requerimento oriundo da Secretaria de Administração, solicitando autorização para, nos termos da Lei n.º 10.520/2002 e do Decreto Executivo Municipal n.º 1.313/14, empreender REGISTRO DE PREÇOS para contratação de pessoa jurídica especializada em prestação de serviços contínuos de conservação, limpeza e apoio administrativo a bens móveis e imóveis, a serem executados nas dependências dos edifícios e unidades da Prefeitura Municipal de Pau dos Ferros/RN.

Vale notar que o início do certame em comento foi devidamente autorizado pela Prefeita Municipal, Ordenadora de Despesas deste Município, conforme Despacho constante dos autos (fls. 124).

Tendo em vista que a contratação será eventual e futura, facultativa se mostra a juntada aos autos da declaração de disponibilidade de saldo orçamentário-financeiro para custear as despesas e ainda a declaração de adequação orçamentária e financeira com o LOA e compatibilidade com o PPA e LDO. Estes instrumentos serão exigidos somente no momento da formalização do(s) contrato(s) ou outro instrumento hábil.

Por sua vez, o(a)s Secretário(a)s Municipal(is) interessado(a)s, mediante as solicitações de despesas, estudo técnico preliminar e termo de referência às fls. 02/44, pormenorizaram os objetos a serem contratados pela Administração Pública Municipal.

Por fim, haja vista o disposto no art. 38, parágrafo único¹, da Lei Federal n.º 8.666/93, combinado com o art. 10, inciso VI, alínea "a", item 4, da Resolução n.º 028/2020 do TCE/RN, que impõe a análise prévia das minutas de editais de licitação, vieram os autos para análise.

¹ "Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração."



Avenida Getúlio Vargas, n. 1911, Centro, CEP: 59.900-000, Pau dos Ferros/RN

É o relatório. Passa-se a opinar.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A licitação, no dizer de Hely Lopes Meirelles², representa o procedimento administrativo por que a Administração Pública busca selecionar a melhor proposta para o contrato de seu interesse.

Segundo a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello³, a licitação pública apresenta duas fases bem definidas: (i) uma interna, que envolve a prática de atos, pelo órgão licitante, que condicionam a abertura do processo administrativo que inicia o certame; e (ii) uma externa, que se principia com a convocação dos terceiros interessados.

Como, *in casu*, ainda não se conferiu publicidade ao edital do pregão, nesta oportunidade, trata-se apenas da fase interna do certame.

O art. 3^o, da Lei Federal n.º 10.520/02, estabelece as condições de abertura do processo administrativo que inicia o pregão, dentre as quais se

² *Direito administrativo brasileiro*, 32 ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 271-272.

³ *Curso de direito administrativo*, 25 ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 563.

⁴ “Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento



Avenida Getúlio Vargas, n. 1911, Centro, CEP: 59.900-000, Pau dos Ferros/RN

A previsão normativa do SRP consta do art. 15, inciso II, e nos §§3º a 7º, da Lei nº 8.666/93⁵ e ainda no art. 11 da Lei nº 10.520/2002. O registro de preços é um sistema utilizado pelo Poder Público para aquisição de bens e serviços em que os interessados concordam em manter os preços registrados pelo “órgão gerenciador”, podendo ser operacionalizado por meio de licitação na modalidade concorrência ou por meio de pregão.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.



Avenida Getúlio Vargas, n. 1911, Centro, CEP: 59.900-000, Pau dos Ferros/RN

Estes preços são lançados em uma “ata de registro de preços” visando as contratações futuras, obedecendo-se as condições estipuladas no ato convocatório da licitação. O SRP é uma opção economicamente viável à Administração, portanto, preferencial em relação às demais. A escolha pelo SRP se dá em razão de diversos fatores:

- a) quando houver necessidade de compras habituais;
- b) quando a característica do bem ou serviço recomendarem contratações freqüentes, como por exemplo: medicamentos; produtos perecíveis (como hortifrutigranjeiros); serviços de manutenção etc.
- c) quando a estocagem dos produtos não for recomendável quer pelo caráter perecível quer pela dificuldade no armazenamento;
- d) quando for viável a entrega parcelada;
- e) quando não for possível definir previamente a quantidade exata da demanda; e
- f) quando for conveniente a mais de um órgão da Administração.

A rigor, as aquisições eventuais e futuras pretendidas se trata de materiais permanentes de informática, a fim de atender necessidade da Secretaria de Administração, conforme especificações, condições e quantitativos constantes do anexo I do Edital, o que, segundo a Secretária que solicitou a despesa, enquadram-se perfeitamente nos requisitos entabulados no parágrafo anterior. Ladeado a isso, constata-se a pesquisa de mercado, atendendo ao requisito de ampla pesquisa de mercado (art. 15, §1º, da Lei nº 8.666/93). Logo, plenamente viável a adoção do SRP para as aquisições pretendidas.

Para regulamentação da contratação por meio de registro de preços no âmbito do Município de Pau dos Ferros/RN, foi editado o Decreto Executivo n.º 1.313/14. Vejamos o que estabelece seus artigos 7º e 9º, respectivamente:



Avenida Getúlio Vargas, n. 1911, Centro, CEP: 59.900-000, Pau dos Ferros/RN

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

(...)

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

III - a previsão de contratação por órgãos não participantes, observando o limite do quádruplo de adesões previsto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

IV - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

V - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do art. 12;

VI - órgãos e entidades participantes do registro de preço;



VII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;

VIII - penalidades por descumprimento das condições;

IX - minuta da ata de registro de preços como anexo; e

X - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

Parágrafo Único. O edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado.

Sobre o referido enquadramento, convém anotar que esta Procuradoria não detém os conhecimentos fáticos e técnicos para aferir a adequação da subsunção realizada, porquanto a análise aqui empreendida limita-se aos aspectos de juridicidade da contratação pretendida.

Nesse contexto, verifica-se que todas as exigências normativas foram atendidas, porquanto o pretendido certame – oportunamente aprovado pela autoridade competente – está devidamente justificado, contendo a indicação do objeto a ser contratado pela Administração Pública. Recomenda-se, **contudo, que no momento da contratação se indique nos autos se o preço estimado tem compatibilidade com a LDO e com o PPA.** Por fim, são explicitadas as regras que lhe serão aplicáveis, como a Minuta do Edital e seus respectivos anexos, (incluindo a Minuta do Contrato), e a Ata de Registro de Preços, tudo em conformidade com o art. 3º, caput, da Lei Federal n.º 10.520/02.



Avenida Getúlio Vargas, n. 1911, Centro, CEP: 59.900-000, Pau dos Ferros/RN

Além disso, convém ainda se manifestar acerca da terceirização pretendida pela administração, dada a relevância do tema para a administração pública, notadamente com a edição de diplomas legais recentemente editados ampliando alcance da matéria.

De plano, infere-se que o Município de Pau dos Ferros não possui ato normativo regulamentando a matéria. O recrutamento de servidores público, em regra, deve obedecer ao que preconiza a Constituição Federal, com prévia criação do cargo público e posterior seleção de candidatos por meio de concurso público.

Ocorre que as transformações que vem ocorrendo no Estado brasileiro exigem do gestor público criatividade, ousadia e sapiência para tornar eficiente a prestação dos serviços públicos, consagrando princípio constitucional da administração pública. Nesse jaez, a terceirização se encaixa como instrumento de colmatação de lacunas, verificadas a partir do surgimento de necessidade de concentração de servidores de carreira em atividades permanentes e típicas do poder público, o que acaba por gerar deficiência nas atividades elementares da administração pública, que se costuma denominar atividades-meio.

A conclusão lógica que decorre é que o entendimento de que a regra de criação de cargo por meio de lei e seu provimento através de servidor aprovado em concurso público deve ser restrita às atividades permanentes e típicas do Poder Público. Atividades de limpeza, vigilância, apoio operacional e congêneres se mostraram ao longo dos anos como obsoletas em processos seletivos da administração pública, dada a dificuldade de se mensurar a habilidade para o desempenho da função. A terceirização, portanto, longe de ser um "*monstro*" neoliberal, mostra-se como instrumento de eficiência do setor público, com incidência restrita.

A restrição mencionada se refere a análise do setor técnico acerca do quadro funcional do ente público. Em outras palavras, a terceirização é lícita quando ocorrer em atividades cujo cargo ou função inexista no Município, inserida em plano de cargos e carreira no âmbito municipal. O processo em tela vem com justificativa de que as atividades que se visa atender não estão disponíveis no quadro funcional do Município de Pau dos Ferros. Há ainda no termo de referência a descrição das atribuições das atividades, revelando, *a priori*, não serem atividades permanentes e típicas do poder público.



Avenida Getúlio Vargas, n. 1911, Centro, CEP: 59.900-000, Pau dos Ferros/RN

A despeito de inexistência de regulamentação no âmbito municipal, constata-se que a matéria recebeu tratamento normativo no âmbito federal, por meio do Decreto Executivo n. 9.507, de 21 de setembro de 2018. No referido diploma legal, há o traçado da execução indireta de serviços públicos por meio de contratação de mão-de-obra. Demais disso, regulamentou-se os elementos mínimos que devam existir no edital e no contrato para a terceirização de mão-de-obra.

À vista da omissão normativa municipal, há de colmatar a lacuna com a aplicação analógica do Decreto Executivo Federal, porquanto resguarda a supremacia do interesse público e deriva de normas constitucionais que permitem a contratação de serviços passíveis de licitação (inciso XXI, do art. 37, CF) e prezam pela eficiência no desempenho da função pública.

Registre-se, ainda, que a terceirização de serviços pela Administração Pública não deve ser compreendida como requisição de ativo ou contratação de mão de obra, mas como delegação de atribuições inerentes a atividades não essenciais ou não estratégicas do órgão. O insigne professor RONNY CHARLES LOPES DE TORRES⁶ sintetiza com clareza a problemática envolta ao tema:

“Em última análise, a terceirização de serviços deve se configurar como uma contratação de serviços de natureza impessoal, evitando-se que os trabalhadores contratados fiquem sob subordinação direta a servidores concursados da Administração Pública. Noutra prumo, tendo em vista a condição exigida pelo artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, entende-se que a terceirização não pode, em princípio, envolver as atribuições inerentes aos servidores públicos pertencentes às categorias funcionais do órgão, sob pena de servir, tal terceirização, para burlar a necessária submissão ao concurso público.”

Com base nas premissas lançadas, recomenda-se que o setor competente, na realização de contratos derivados do presente procedimento, avalie se o serviço prestado pelo terceirizado não coincide com atribuições

⁶ Leis de licitações públicas comentadas. Revista, ampl. E atual. 10. Ed. Salvador. Ed. JusPodivm, 2019. Pág. 162.



Avenida Getúlio Vargas, n. 1911, Centro, CEP: 59.900-000, Pau dos Ferros/RN

inerentes a alguma categoria funcional do Município, sob pena de indesejável inconstitucionalidade.

Além disso, na realização dos contratos observem as disposições dos artigos 8º e seguintes do Decreto Executivo n. 9.507, de 21 de setembro de 2018.

II.1 – DA ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Cumprido salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, o Edital e a Minuta da Ata de Registro de Preço (instrumento obrigacional deste objeto) presentes nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Destarte, incumbe a esta Procuradoria Municipal manifestar-se sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito destas Secretarias, tampouco analisar aspectos de natureza técnico-administrativa.

Da análise da minuta de edital e da ata, constata-se que as prescrições legais atinentes a espécie se encontram atendidas, não havendo reparos a sugerir nessa fase processual.

Portanto, em virtude dos fundamentos fáticos e jurídicos expostos neste Parecer, opina-se pela possibilidade jurídica de prosseguimento do presente procedimento licitatório (Pregão Eletrônico n.º 6/2021 - 0032), tendo em vista que estão atendidos os ditames das Leis Federais n.º 10.520/02 e 8.666/93, bem como do art. 16, inciso IV, da Resolução n.º 028/2020 do TCE/RN.



Avenida Getúlio Vargas, n. 1911, Centro, CEP: 59.900-000, Pau dos Ferros/RN

III – DO SILOGISMO OPINATIVO

Destarte, concluo que a contratação em epígrafe se enquadra na hipótese legal prevista no art. 11, *caput*, da Lei n.º 10.520/2002, restando configurado o interesse público e inexistindo vícios a sanar nesta fase preparatória, pelo que **opinamos pela legalidade da modalidade de Licitação escolhida.**

Com relação as minutas do edital e da Ata de Registro de Preços (instrumento obrigacional aplicável ao caso), ante ao atendimento das prescrições legais inerentes à espécie, aprova-se, nos moldes anteriormente propostos.

Sendo este o Parecer, o que se faz de forma meramente opinativa, não possuindo, portanto, caráter vinculativo, cabendo a decisão final à autoridade competente, ressaltando que a veracidade das informações prestadas compete às autoridades que as subscreveram.

Pau dos Ferros/RN, 11 de junho de 2021.

RAUL LIMEIRA DE SOUSA NETO

Procurador Municipal

Mat. 2.160 – OAB/RN 9.340