



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE
ASSESSORIA JURÍDICA



PARECER N.º 6/2017/MPF/PRTO/GAB-PC/ASSJUR (PR-TO-00000922/2017)

PROCESSO: 1.36.000.000856/2016-42

INTERESSADO: Secretaria Estadual

ASSUNTO: Pregão eletrônico para contratação de serviço de limpeza e conservação, copeiragem, garçom, recepção e apoio administrativo (contínuo)

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO, COPEIRAGEM, GARÇOM, RECEPÇÃO E APOIO ADMINISTRATIVO (CONTÍNUO). PREGÃO ELETRÔNICO. LEI 10.520/2002. DECRETO 5.450/2005. LEI 8.666/1993. VERIFICAÇÃO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL E SEUS ANEXOS. RECOMENDAÇÕES. PROSSEGUIMENTO.

1. Trata-se de processo de licitação, na modalidade pregão eletrônico, para contratação futura de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza e conservação, copeiragem, garçom, recepção e apoio administrativo (contínuo) para a PR/TO e PRMs Araguaína e Gurupi.
2. Os autos foram instruídos com: solicitação de autorização para abertura do processo licitatório (fl. 01); termo de referência (fls. 64/86); pesquisa de preços (fls. 55/63); informação sobre a disponibilidade orçamentária (fl. 87); despacho autorizando a abertura da licitação (fl. 89); portaria que designa pregoeira e equipe de apoio (fl. 90); minuta de contrato (fls. 92/98); minuta de edital e anexos (fls. 100/148); despacho da SLDE (fl. 149).
3. É o relatório. Passo a opinar.
4. Inicialmente, salienta-se que a presente manifestação toma por base os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe e que incumbe a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em questões afetas à conveniência e oportunidade dos atos

Camilla

praticados no âmbito da Procuradoria da República no Tocantins, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

5. Ultrapassado este ponto, passa-se ao mérito.

CONSIDERAÇÕES ACERCA DA POSSÍVEL VEDAÇÃO À TERCEIRIZAÇÃO PRETENDIDA

6. Sobre a possibilidade de terceirização de serviços pela Administração Pública, dispõe o Decreto n. 2.271/1997:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional **poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.**

§ 1º **As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.**

§ 2º **Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.**

7. No mesmo sentido é o disposto na Instrução Normativa n. 02/2008, da SLTI/MPOG:

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

(....)

Art. 8º Poderá ser admitida a alocação da função de apoio administrativo, desde que todas as tarefas a serem executadas estejam previamente descritas no contrato de prestação de serviços para a função específica, admitindo-se pela administração, em relação à pessoa encarregada da função, a notificação direta para a execução das tarefas previamente definidas.

Art. 9º É vedada a contratação de atividades que:

- I – sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, assim definidas no seu plano de cargos e salários, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal;
- II – constituam a missão institucional do órgão ou entidade; e
- III – impliquem limitação do exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, exercício do poder de polícia, ou manifestação da vontade do Estado pela emanção de atos administrativos, tais como:
 - a) aplicação de multas ou outras sanções administrativas;
 - b) a concessão de autorizações, licenças, certidões ou declarações;
 - c) atos de inscrição, registro ou certificação; e

d) atos de decisão ou homologação em processos administrativos.

8. Assim, a terceirização é ilegal quando tem por objeto atividades constantes do rol de atividades finalísticas do órgão ou entidade, ou quando substitui-se servidores constantes do quadro funcional por admissão precária de pessoal, por interposta instituição privada. Este também é o entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 2085/2005, 1520/2006, 4730/2009, 1466/2010 e 1069/2011, todos do Plenário).

9. *In casu*, as atividades que se pretende descentralizar são puramente operacionais e auxiliares, as quais não são inerentes às categorias funcionais vigentes abrangidas pelo plano de cargos do MPU e não se encontram dentre as atividades finalísticas do órgão. Ademais, a contratação não tem o condão de substituir mão de obra, pelo que parece viável a terceirização pretendida.

DO PARCELAMENTO DO OBJETO

10. O art. 23, §1º, da Lei de licitação, aplicado subsidiariamente ao Pregão, traz como regra o parcelamento do objeto em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viável.

11. Ainda sobre a adjudicação por item ou preço global, a Súmula 247 do TCU assevera que:

“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.”

12. Diante disso, por ser o parcelamento a regra, deve haver justificativa quando este não for adotado.

13. Nesse ponto, a Administração listou as justificativas para adoção do agrupamento no item 1 do Termo de Referência (fl. 64) e no item 1.2 da minuta do Edital (fl. 100).

14. Sobre essa tema, o TCU no Acórdão nº 5260/2011 (1ª Câmara) afirmou que:

"(...) O que pretendeu, então, estabelecer a Súmula TCU nº 247, foi consolidar o entendimento prevalecente nesta Casa, no sentido de que é condenável a adjudicação por preço global, por representar, no geral, restrição à competitividade. Não teve a referida Súmula a pretensão de condenar a adjudicação por lotes, tanto assim que eles sequer foram mencionados."
(Trecho do voto do Ministro Relator Ubiratan Aguiar).

15. Com efeito, a licitação por lotes/grupos é possível, desde que devidamente fundamentada a sua escolha pela Administração. No caso, foram elencadas pela Administração da PR/TO as devidas justificativas.

ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA

16. No caso, pretende-se a contratação de serviços de limpeza e conservação, copeiragem, garçom, recepção e apoio administrativo (contínuo) os quais foram classificados pelo órgão consulente como "serviços comuns", conforme se depreende do termo de referência (fl. 65-verso).

17. Atestada a natureza comum dos serviços pretendidos, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520, de 2002, julga-se adequada a opção do órgão pela contratação mediante pregão.

18. Ademais, segundo o art. 4º, *caput* do Decreto nº 5.450, de 2005, a aquisição de bens e serviços comuns na Administração Pública deve ser empreendida através da modalidade Pregão, de preferência, em sua forma eletrônica, de maneira que a escolha do Administrador se encontra em conformidade com o regime jurídico pertinente.

ANÁLISE DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

19. Em análise das exigências **formais** previstas nos diplomas legais aplicáveis às licitações com os termos do processo administrativo submetido a exame, percebe-se o cumprimento do regramento aplicável à espécie, conforme se verifica adiante:

1. elaboração do termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara¹ e sua aprovação pela autoridade competente² (fls. 64/86);
2. pesquisa de mercado³ (fls. 55/63);

¹ Inciso I do art. 9º c/c II do art. 30 do Decreto nº 5.450/05;

² Inciso II do art. 9º do Decreto nº 5.450/05;

³ Art. 3º, III, da Lei nº 10.520/02 e Art. 9º, § 2º, do Decreto 5.450/05

3. apresentação de justificativa de necessidade da contratação⁴ (item 1 do termo de referência);
4. autorização de abertura da licitação⁵ (fl. 89);
5. informação de disponibilidade orçamentária⁶ (fl. 87)
6. designação do pregoeiro e equipe de apoio⁷ (fl. 90);
7. elaboração do edital, estabelecendo os critérios de aceitação das propostas e definindo as exigências de habilitação, sanções cabíveis⁸, entre outras condições (fls. 100/148).

20. Quanto ao termo de referência, tem-se que este atende, em linhas gerais, às finalidades e requisitos legais, descrevendo de forma minuciosa o objeto e retratando os aspectos que conduziram à opção pela licitação do serviço na forma proposta.

21. Por sua vez, o edital apresenta as cláusulas necessárias estabelecidas pelo art. 40 da Lei 8.666/93. O edital contempla ainda as disposições dos arts. 42 a 47 da Lei Complementar nº 123/2006.

22. Quanto à minuta de contrato, nota-se que o documento atende às finalidades e requisitos legais.

23. Diante do exposto, o parecer é pela conformidade da contratação a ser realizada com a legislação pertinente à matéria, bem como com as orientações jurisprudenciais da Corte de Contas, opinando-se pela regular deflagração da fase externa do certame, devendo ser observados os termos do art. 4º da Lei 10.520/02 e art. 17 do Decreto 5.450/05.

Palmas, 25 de janeiro de 2017.

Camylla Montandon
CAMYLLA GOMES MONTANDON
Analista do MPU/Apoio Jurídico/Direito
Assessora Jurídica
Portaria PR/TO 175/2015

⁴ Inciso III do art. 9º c/c inciso I do art. 30 do Decreto nº 5.450/05;

⁵ Inciso III do art. 8º c/c inciso V do art. 30 do Decreto nº 5.450/05;

⁶ Art. 15. art. 30, IV, do Decreto nº 5.450/05 e arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, caput, da Lei nº 8.666/93;

⁷ Inciso VI do art. 9º c/c inciso VI do art. 30 do Decreto nº 5.450/05;

⁸ Inciso V do art. 9º do Decreto nº 5.450/05;

