



Estado do Pará
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FÉLIX DO XINGU
Controladoria Geral do Município

PARECER DE REGULARIDADE DO CONTROLE INTERNO

Parecer CGM nº 183/2015

Solicitante: Departamento de Licitação

Expediente: Processo Licitatório nº PP048/2015

Modalidade: Pregão Presencial

Tratam os autos de procedimento licitatório realizado na modalidade **pregão presencial**, para fins de **contratação de empresa para prestação de serviços de mão-de-obra para recuperação, reparados, adaptação, melhoramento, limpeza e conservação de escolas da rede municipal de ensino deste Município de São Félix do Xingu**, conforme consta no Termo de Referência, de fls. 03 a 08.

A convocação dos interessados ocorreu por meio da publicação do Edital, em seguida, prosseguiram-se as fases subsequentes até a homologação da licitação pelo Prefeito Municipal.

Os autos foram encaminhados a Controladoria Geral do Município para manifestação acerca da legalidade do procedimento licitatório. Esta Controladoria Geral do Município a título de informação resolve fazer algumas observações quanto a legalidade, já que se trata de terceirização de mão-de-obra.

Conceito

Podemos conceituar a terceirização, como a forma de prestação de serviços, com o objetivo de reduzir gastos, buscando a melhoria na qualidade de serviços voltados para a atividade-meio.



Estado do Pará
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FÉLIX DO XINGU
Controladoria Geral do Município

No entendimento do saudoso Valentim Carrion (2009, p. 307), “terceirização é o ato pelo qual a empresa produtora, mediante contrato, entrega a outra empresa certa tarefa (atividades ou serviços não incluídos nos seus fins sociais) para que esta a realize habitualmente com empregados desta”.

Há uma constante discussão no que pode ou não ser terceirizado. A ideia principal é que a terceirização deve abranger a atividade não central, ou seja, deve abranger a atividade meio. Para identificar essas áreas, as empresas devem verificar o contrato social e definir a sua atividade-fim.

Conforme dispõe o artigo 581, § 2º da CLT, entende-se por atividade preponderante a que caracterizar a unidade de produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades convirjam, exclusivamente, em regime de conexão funcional. Neste entendimento, é importante destacar que é ilegal a terceirização voltada à atividade-fim.

Podemos citar como exemplo de serviços que podem ser terceirizados, dependendo do contrato social da empresa: Serviços de limpeza, conservação patrimonial, segurança, manutenção geral predial, arquitetura, manutenção de máquinas, transporte de funcionários, jurídicos, telefonistas, processamento de dados, recepção, digitação, distribuição de produtos, administração de recursos humanos, serviços de secretaria, entre outros.

Terceirização – atividades finalísticas

O Acórdão do Tribunal de Contas da União enfatiza que é possível terceirizar tão somente as atividades-meio, cabendo à própria Administração Pública a realização das atividades finalísticas da entidade. Ressalta, ainda, que para a celebração de contratos de serviços de assistência jurídica que não integram o plexo das atribuições finalísticas da entidade, seja implementado o prévio procedimento licitatório, com fundamento no art. 2º da Lei n. 8.666/1993. Fonte: TCU. Processo nº 012.134/2005-8. Acórdão 933/2008 – Plenário.

Terceirização - profissionais existentes no plano de cargos e salários - ausência de boa-fé

O Acórdão do Tribunal de Contas da União enfatiza que não será considerada de boa-fé a terceirização de serviços que abranjam a contratação de



Estado do Pará
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FÉLIX DO XINGU
Controladoria Geral do Município

profissionais existentes no Plano de Cargos e salário do órgão ou entidade, por contrariar o art. 37, II da Constituição Federal, e, ainda, poder implicar futuros prejuízos ao Erário. Fonte: TCU. Processo nº TC nº 008.932/2011-5. Acórdão nº 1333/2012 – Plenário.

Conclusões

Com a necessidade de aprimorar a excelência na prestação de serviços foi um dos fatores cruciais para o surgimento e desenvolvimento da terceirização. Porém, para que a contratação com terceiros contribua para o bom desempenho da Administração é necessário que ela seja fiscalizada em todas as suas etapas. Os problemas inerentes à terceirização são diversos. Cabe à Administração buscar resolver esses impasses, de forma a atender os anseios da sociedade e não violar os direitos trabalhistas. O Serviço Público deve ser prestado com eficiência e celeridade e a terceirização contribui significativamente para que essa meta se torne uma realidade.

É o relatório.



Estado do Pará
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FÉLIX DO XINGU
Controladoria Geral do Município

DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 74, estabelece as finalidades do sistema de controle interno, com fulcro na Lei nº 496/13, que Dispõe sobre o novo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal, e cria a Controladoria Geral do Município – CGM e Ouvidoria Geral do Município – OGM e determina outras providências. Atribuindo ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal, dentre outras competências, “*coordenar e executar a **comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão contábil, orçamentária, financeira, planejamento, licitação e patrimonial nos órgãos e entidades da administração municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, acompanhar e dá parecer nos processos licitatórios, convênios e contratos administrativos (...)**” (grifos nossos).*

Tendo em vista que o procedimento licitatório *sub examine*, vislumbra a celebração de contrato administrativo e conseqüentemente realização de despesa, resta demonstrada a competência do Controle Interno para análise e manifestação.

DA ANÁLISE DA LICITAÇÃO

1 – Formalização do Processo

O procedimento administrativo instaurado para a realização da licitação na modalidade Pregão, cuja regulamentação consta na Lei nº 10.520/02, está instruído com as seguintes peças, em cumprimento ao art. 38 da Lei nº 8.666/93, cuja aplicação é subsidiária nesta modalidade de licitação.

- I. Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado (art. 3º, III, da Lei nº 10.520/02, art. 21, *caput*,



Estado do Pará
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FÉLIX DO XINGU
Controladoria Geral do Município

- do Decreto nº 3.555/00, art. 38, *caput*, da Lei nº 8.666/93 e item 5.1 da Portaria Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 19.12.02) (fls. 02);
- II. Há termo de referência (arts. 6º, IX e 7º, I, da Lei nº 8.666/93 e arts. 8º, II, e 21, II do Decreto nº 3.555/00), justificativa para necessidade de contratação pela autoridade competente (art. 3º, I da Lei nº 10.520/02, arts. 8º, III, "b", IV e 21, I, do Decreto nº 3.555/00 e art. 2º, *caput*, e parágrafo único, VII, da Lei nº 9.784/99) (fls. 03/08);
- III. Foi realizada a pesquisa de preços praticados pelo mercado do ramo do objeto da licitação (art. 3º, III, da Lei nº 10.520/02, art. 8º, II, do Decreto nº 3.555/00 e arts. 15, III e 43, IV da Lei nº 8.666/93) (fls. 09/14);
- IV. Previsão de recursos orçamentários, com indicação das respectivas rubricas (arts. 19, *caput*, e 21, IV, do Decreto nº 3.555/00 e arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, *caput*, da Lei nº 8.666/93) (fls. 15);
- V. Estimativa do impacto orçamentário financeiro da despesa prevista no art. 16, inc. I da LC 101/2000 e a declaração prevista no art. 16, II do mesmo diploma na hipótese da despesa incidir no *caput* do art. 16 (fls. 16);
- VI. Aprovação motivada do termo de referência pela autoridade competente (art. 8º, IV, 8º, Decreto 3.555/00) (fls. 17);
- VII. Designação do pregoeiro e equipe de apoio (art. 3º, IV, §§1º e 2º da Lei nº 10.520/02, arts. 7º, parágrafo único, 8º, III, "d", e 21, VI, do Decreto nº 3.555/00) Portaria nº 063/2014-SEMAGOV/GAB (fls. 18);
- VIII. Minuta de edital e anexos (art. 4º, III, da Lei nº 10.520/02, e art. 40 da Lei nº 8.666/93) (fls. 20/51);



Estado do Pará
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FÉLIX DO XINGU
Controladoria Geral do Município

- IX. Análise e aprovação da minuta de edital e seus anexos pela assessoria jurídica (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93) (fls. 52);
- X. Edital e anexos (Lei nº 10.520/02, art. 4º, III e Lei nº 8.666/93, Art. 40) (fls. 53/79);
- XI. Minuta do Contrato (Decreto nº 3.555/00, Anexo I, Art. 21, IX) (fls. 80/88);
- XII. Publicação do aviso de edital (art. 4º, I e II, da Lei nº 10.520/02 e art. 11 do Decreto nº 3.555/00) (fls. 92/94);
- XIII. Ata de realização do Pregão Presencial, que relata a Abertura, Julgamento e Classificação das Propostas, Declaração do Vencedor e Abertura de Fase Recursal (fls. 95/164);
- XIV. Parecer Jurídico (Decreto nº 3.555/00, Anexo I, Art. 21, VII e Lei nº 8.666/93, art. 38, parágrafo único) (fls. 166/168);
- XV. Termo de Homologação (Lei nº 8.666/93, art. 38, VII) (fls. 169);

2 – Edital de Licitação

O procedimento administrativo está instruído com original do Edital sem número, datado e rubricado em todas as suas folhas e assinado pela autoridade que o expediu.

No referido edital consta a legislação pertinente, bem como a parte interessada em licitar, por intermédio de seu pregoeiro, externando a realização de licitação, na modalidade Pregão Presencial tipo Menor Preço, sob regime de execução direta, visando posterior contratação.



Estado do Pará
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FÉLIX DO XINGU
Controladoria Geral do Município

3 – Prazos Recursais e Impugnações

Nos termos do art. 4º, XVIII da Lei nº 10.520/02, após a declaração do vencedor do certame, qualquer licitante poderá manifestar, de forma imediata e motivada, a sua intenção em recorrer, momento a partir do qual será ofertado a ele 03 dias para a apresentação das razões de seu recurso.

4 – Prazos para realização do certame

A publicação do Aviso de Licitação, em **27/04/15**, indicava a Abertura das Propostas em data de **11/05/15**, cumprindo o dispositivo legal que estabelece o prazo mínimo de a 8 (oito) dias úteis, considerando-se para efeito de contagem, a exclusão do dia do início e a inclusão do dia do vencimento.

5 – Limites para determinação da modalidade

A realização de licitação na modalidade Pregão é aplicável para a contratação de bens e serviços comuns, independente do valor, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.520/02, o que se aplica ao caso em tela, uma vez que o objeto licitado consiste em serviços comuns.

Vale destacar, para fins de verificação da adequação da modalidade utilizada, posicionamentos do TCU, a seguir:

“Utilize, sempre que possível, a modalidade de pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, podendo, todavia, adotar outra modalidade, mas, neste



Estado do Pará
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FÉLIX DO XINGU
Controladoria Geral do Município

caso, desde que a escolha seja devidamente justificada." **Acórdão nº 2.900/2009 – Plenário;**

“Verifica-se, portanto, que o principal aspecto a ser observado no que se refere a opção pela modalidade de pregão e a possibilidade de se imprimir maior celeridade a contratação de bens e serviços comuns. Contudo, há que se ressaltar que os procedimentos executados pela Administração Pública para realização do pregão devem também obedecer aos princípios norteadores de todo ato administrativo, em especial, aqueles previstos no art. 37, caput, da Lei Maior." **Acórdão nº 1182/2007 – Plenário.**

5 – Habilitação e Julgamento

Considerando que o pregoeiro e a equipe de apoio conferiu a documentação de todos os fornecedores e as julgou aptas a participar do processo administrativo em questão, essa CGM não se prendeu a tal contexto.

6 – Achados

Este parecer técnico sobre regularidade em processo de licitação tem como objetivo elaborar algumas considerações, vez que foram encontrados alguns achados que podem comprometer o planejamento orçamentário e financeiro do órgão em questão. Vejamos:

- I. Justificativa não plausível, pois não existe estudo da engenharia da real necessidade da contratação;
- II. Ausência de fundamentação legal por parte da assessoria jurídica quanto à contratação da mão-de-obra;
- III. Ausência de estudo das obras e mão de obra necessária por parte da engenharia;



Estado do Pará
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FÉLIX DO XINGU
Controladoria Geral do Município

IV. Ausência de certidão do Departamento de Recursos Humanos, que a existência dos cargos ou funções no Plano de Cargos e Salários.

Evidentemente não houve planejamento quanto ao pedido do processo administrativo em questão, fato este que põe em xeque a declaração de adequação orçamentária e financeira assinada pelo responsável.

CONCLUSÃO

Após contemplar os itens que compõem o procedimento licitatório, percebo que a documentação exigida semelha está de acordo com a legislação vigente, nesse entendimento esta Controladoria Geral é de opinião a acompanhar os pareceres da Procuradoria Geral do Município, sendo que a continuidade das demais fases e a geração de despesa são de inteira reponsabilidade do ordenador de despesas. A sequência do processo administrativo exime totalmente qualquer culpabilidade por parte do controlador geral.

É o parecer.

s.m.j.

São Félix do Xingu – Pará, 25 de maio de 2015.

Elvys Teles Silva
Controlador Geral do Município