

## FOLHA DE DESPACHO

Senhor Presidente da CPL:

Ao cumprimentá-lo honradamente, encaminho a Vossa Senhoria 01 (uma) via do Parecer nº 184/2021 – COJ acompanhado de 01 (um) volume para conhecimento e providências, conforme despacho exarado:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO A ATIVIDADE MEIO NO ÂMBITO DO CBMPA. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002. DECRETO Nº 9.507, DE 21 DE SETEMBRO DE 2018. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 004 – SEAD/PA, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2018. Decreto nº 10.024, DE 20 de setembro de 2019. DECRETO Nº 534, DE 04 DE FEVEREIRO DE 2020. DECRETO Nº 955/2020. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.

A referida peça consultiva foi aprovada pelo Excelentíssimo Senhor Comandante Geral do CBMPA.

Cordialmente.

**Thais** Mina Kusakari – TCEL QOCBM  
Presidente da Comissão de Justiça do CBMPA

Aos componentes da COJ

- 1 – Para publicação do Parecer nº 184/2021- COJ em Boletim Geral; e
- 2 – Arquivar 01 (uma) via do Parecer na Comissão de Justiça.

Atenciosamente

**Thais** Mina Kusakari – TCEL QOCBM  
Presidente da Comissão de Justiça do CBMPA

Feito por: Gracilena Maia – Voluntária Civil.



**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO PARÁ E  
COORDENADORIA ESTADUAL DE DEFESA CIVIL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

FL. Nº 294  
Vc. leonardo  
Visto

**DESPACHO**

Após análise do **Parecer Jurídico nº 184/2021/COJ/CBMPA** devidamente aprovado pelo Excelentíssimo Sr Comandante Geral do CBMPA em exercício, conforme se observa no referido documento em anexo, sequencial nº 46 do **protocolo nº 2021/726058/PAE** ;

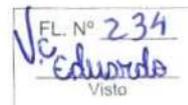
Considerando que constam recomendações para serem ajustadas no bojo do referido processo, é que encaminho a V.S.<sup>a</sup> os autos para que seja analisado e caso entenda ser pertinente as recomendações elencadas que sejam juntadas aos autos as peças necessárias, para que possamos dar prosseguimentos nos autos do processo licitatório.

Cordialmente,

Belém-PA, 24 de setembro de 2021.

**Moisés Tavares Moraes – TCEL QOBM**  
Presidente da CPL/CBMPA





## DESPACHO

Ilma. Sra. Presidente da Comissão de Justiça.

Após conclusão preliminar da fase de instrução e a juntada da minuta de edital referente ao **Pregão eletrônico nº 022/2021** cujo objeto é a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE APOIO ÀS ATIVIDADES MEIO.**

Neste sentido encaminho a V.S.<sup>a</sup> os autos para que seja analisado e emitido parecer jurídico sobre a regularidade das peças juntadas e demais entendimentos que esta Comissão de Justiça julgar pertinentes.

Atenciosamente,

Belém - Pa, 14 de Julho de 2021.

**Moisés Tavares Moraes – TCEL QOBM**

Presidente da CPL/CBMPA

*AO Tcel. Paulo,  
Para análise e Parecer  
jurídico.  
Atenciosamente.*



## FOLHA DE DESPACHO

Senhor Diretor de Apoio Logístico

Honrado em cumprimentá-lo, informo a Vossa Senhoria que se torna imprescindível para posterior confecção de manifestação jurídica desta Comissão de Justiça, que seja anexado aos autos um estudo preliminar que determine e especifique as pontuais necessidades da instituição, bem como determinando as alocações do pessoal civil a ser contratado, uma vez que a previsão no Termo de Referência, especificamente no item 6.2, se mostra genérica e sem englobar todas as seções da instituição, não sendo possível depreender o raciocínio que originou a quantidade e necessidade de mão de obra.

Consta no ofício motivador que tais profissionais irão desempenhar suas funções junto aos voluntários civis, visando otimizar os militares na função finalística da instituição, porém é relevante identificar claramente como o número de 169 (cento e sessenta e nove) contratados foi gerado, bem como sua posterior lotação.

Neste raciocínio, surge a dúvida se todos irão ser imediatamente contratados ou seguiriam o fluxo de necessidades da instituição, o que, em tese, também poderia sugerir uma ata de registro de preços para utilização dos serviços de acordo com as demandas apresentadas.

Ainda no tocante à identificação das necessidades de pessoal da instituição, é importante destacar que de acordo com o Decreto nº 2.907, de 22 de junho de 1998, que cria no Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará a Diretoria de Pessoal e dá outras providências, esta Diretoria é a responsável pelo planejamento, execução, controle e fiscalização de atividades relacionadas com classificação e movimentação de pessoal, promoções, assessoramento às comissões de promoção, inativos e pensionistas, cadastro de avaliação, direitos, deveres e incentivos e pessoal civil, razão que nos leva a entender que deverá haver manifestação prévia do Diretor de Pessoal, avaliando em seus critérios de gestão, conveniência e oportunidade, as identificações de necessidades para contratação de pessoal civil.

Cordialmente,

Tcel QOCBM Paulo  
Membro da Comissão de Justiça

## FOLHA DE DESPACHO

Excelentíssimo Senhor Comandante Geral,

Ao cumprimentá-lo honradamente, encaminho a Vossa Excelência 02 (duas) vias do Parecer nº 184/2021 acompanhado de 1 (um) volume – COJ, para análise e aprovação.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO A ATIVIDADE MEIO NO ÂMBITO DO CBMPA. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002. DECRETO Nº 9.507, DE 21 DE SETEMBRO DE 2018. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 004 – SEAD/PA, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2018. Decreto nº 10.024, DE 20 de setembro de 2019. DECRETO Nº 534, DE 04 DE FEVEREIRO DE 2020. DECRETO Nº 955/2020. POSSIBILIDADE CONDICIONADA. Respeitosamente.

**Thais Mina Kusakari** – T Cel. QOCBM  
Presidente da Comissão de Justiça do CBMPA

Feito por: Roberto Pamplona – Voluntário Civil.

## FOLHA DE DESPACHO

**DE ORDEM DA CHEFIA DE GABINETE:**

**À COJ,**

*Com os devidos cumprimentos, retornamos o processo físico (01 volume), com Parecer nº 184/2021 (02 vias) assinadas pelo Exmº Sr Cmt Geral.*

*Respeitosamente,*  
**1º SGT BM R. VALENTE.**



**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO PARÁ E  
COORDENADORIA ESTADUAL DE DEFESA CIVIL  
COMISSÃO DE JUSTIÇA**

**PARECER Nº 184/2021- COJ**

**INTERESSADO:** Diretoria de Apoio Logístico- DAL.

**ORIGEM:** Ajudância Geral - AJG.

**ASSUNTO:** Contratação de empresa para prestação de serviços de apoio a atividade-meio no âmbito do CBMPA.

**ANEXO:** Protocolo 2021/726058 e seus anexos.

**EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO A ATIVIDADE MEIO NO ÂMBITO DO CBMPA. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002. DECRETO Nº 9.507, DE 21 DE SETEMBRO DE 2018. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 004- SEAD/PA, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2018. DECRETO Nº 10.024, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019. DECRETO Nº 534, DE 04 DE FEVEREIRO DE 2020. DECRETO Nº 955/2020. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.**

**I – DA INTRODUÇÃO:**

**DA CONSULTA E DOS FATOS**

O Exmº Senhor Comandante Geral do CBMPA, **Cel Hayman** Apolo Gomes de Souza, solicitou a esta Comissão de Justiça confecção de parecer jurídico referente ao processo nº 2021/726058 que versa sobre a contratação de empresa para prestação de serviços de apoio a atividade-meio no âmbito do CBMPA.

O memorando nº 391/2021- AJG, de 02 de Julho de 2021, confeccionado pelo Tcel Carlos **Augusto** de Oliveira Ribeiro, informou à Diretoria de Apoio Logístico a necessidade de aprimoramento da execução das atividades-meio da Corporação, por meio da contratação de civis para prestação de serviços de apoio, nos termos preconizados no Termo de Referência- TR anexado aos autos.

O item 2.4 do TR definiu atividade-meio como "aquelas atinentes às atividades de gestão e planejamento, desempenhadas por militares, praças e oficiais, e administrativas desempenhadas por militares auxiliados por voluntários civis".

A Diretoria de Apoio Logístico elaborou mapa comparativo de preços em 06 de julho de 2021, com orçamentos arrecadados e banco referencial de preços- SIMAS para se ter uma noção dos valores praticados no mercado, obtendo como preço médio o valor de R\$ 15.158.121,00 (quinze milhões, cento e cinquenta e oito mil, cento e vinte e um reais), nas seguintes disposições:

Limpar Limpeza e Conservação- R\$ 15.392.569,56 (quinze milhões, trezentos e noventa e dois mil, quinhentos e sessenta e nove reais e cinquenta e seis centavos)

Limp Car Locação e Serviços- R\$ 12.779.235,72 (doze milhões, setecentos e setenta e nove mil, duzentos e trinta e cinco reais e setenta e dois centavos)

Iomm Park Ltda- R\$ 17.302.557,60 (dezesete milhões, trezentos e dois mil, quinhentos e cinquenta e sete reais e sessenta centavos)

Média- R\$ 15.158.121,00 (quinze milhões, cento e cinquenta e oito mil, cento e vinte e um reais)

Banco Simas- Não consta.

Valor de Referência- R\$ 15.158.121,00 (quinze milhões, cento e cinquenta e oito mil, cento e vinte e um reais)

O Tcel **Orlando Farias** Pinheiro por meio de despacho datado de 07 de julho de 2021 solicitou informações referentes a disponibilidade orçamentária no valor do objeto orçado. Ato contínuo, a Diretoria de Finanças por meio do ofício nº 286/2021- DF, de 08 de julho de 2021, informou que há previsão orçamentária para atendimento do pleito, nos seguintes moldes:

Dotação Orçamentária:

Unidade Gestora: 310101

Fonte de Recurso: 0101000000 - Tesouro.

Funcional Programática - 06.122.1297.8338- Operacionalização das Ações Administrativas.

Elemento de despesa: 339039- Serviços de Pessoa Jurídica.

Plano Interno: 4120008338C

Valor Global: R\$ 15.158.121,00 (quinze milhões, cento e cinquenta e oito mil, cento e vinte e um reais)

O Subdiretor de Apoio Logístico, Tcel **Orlando Farias** Pinheiro, por meio de despacho datado de 08 de julho de 2021 solicitou ao Comandante Geral do CBMPA em exercício autorização para a despesa pública, e recebeu resposta positiva do Cel QOBM **Alexandre Costa** do Nascimento em despacho de mesma data.

Ressalta-se que o referido processo foi encaminhado preliminarmente a esta Comissão de Justiça por meio do despacho de 14 de julho de 2021 do Tcel **Moisés** Tavares Moraes, Presidente da Comissão Permanente de Licitação- CPL, o qual solicitou emissão de parecer jurídico referente ao Edital de Pregão Eletrônico nº 022/2021.

Dessa feita, o Tcel **Paulo** Sérgio Martins Costa, membro da Comissão de Justiça, solicitou diligências aos setores envolvidos requerendo a juntada de Estudo Técnico Preliminar-ETP, a fim de determinar as necessidades pontuais da Corporação e o local de alocação do pessoal a ser contratado, com vista a esclarecer o item 6.2 do Termo de Referência, com fito de elucidar a demanda solicitada.

Alude o referido membro da Comissão de Justiça que não fica claro se o quantitativo fixado no TR será contratado imediatamente ou se será sob demanda, fato este que poderia sugerir a celebração de ata para registro de preços para este tipo de contratação. Por fim, a Comissão sugeriu que a Diretoria de Pessoal se manifestasse sobre o pleito por envolver contratação de pessoal civil.

Constam nos autos duas versões de ETP referente ao processo nº 2021/726058 uma com oito páginas (folhas 236-243) e outro com dezenove páginas (folha 249-267), com vista a esmiuçar a contratação de empresa para prestação de serviços de apoio a atividade-meio na Corporação. Para fins de análise, considera-se o ETP com maior número de folhas apensadas.

Quanto a Diretoria de Pessoal, esta manifestou-se desfavoravelmente em relação a contratação de empresa para prestação de serviços de apoio a atividade-meio no âmbito do CBMPA, mesmo que por demanda (folha 245). Para o referido Diretor, os quantitativos de profissionais elencados no item 6.2 do Termo de referência são elevados. Arremata, afirmando que os voluntários civis cobrem parte da finalidade preconizada no objeto com um custo bem menor.

A Diretora de Apoio Logístico, Tcel Marília **Gabriela** Contente Gomes, exarou exposição de motivos (folha 269), após a diligência solicitada pela COJ e manifestação da Diretoria de Pessoal reiterando a necessidade da contratação por demanda de empresa para apoio a atividade-meio no âmbito da Corporação. Registra-se ainda que o Exmº Senhor Comandante Geral do CBMPA, Cel **Hayman** Apolo Gomes de Souza, manifestou-se favorável ao processo de contratação ora em análise.

Cumprе ressaltar que não se encontra presente nos autos do processo solicitação ao Grupo Técnico de Ajuste Fiscal- GTAF, para realização da contratação do objeto a ser licitado, com fundamento no artigo 8º do Decreto nº 955 de 12 de agosto de 2020.

Consta ainda nos autos termo de referência atualizado, minuta do contrato e edital do pregão eletrônico nº 022/2021- CBMPA.

## II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Inicialmente cabe salientar que o estudo aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações. Sobre tais dados, parte-se da premissa que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis às necessidades da instituição bombeiro militar. Convém destacar que, parte das observações exaradas por esta Comissão de Justiça não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la diretamente, tendo em vista que caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco, ou seja, decorrência do exercício da competência discricionária da autoridade gestora, excetuando-se as questões atinentes à legalidade, as quais devem ser corrigidas.

É válido expor ainda os termos do Decreto nº 1.504, de 26 de abril de 2021, onde consta a determinação para a Administração Pública do Estado do Pará seguir utilizando a disciplina constante da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 até a edição de Decreto Estadual que estabeleça, em vista de normas estaduais regulamentadoras, a implantação gradual das disposições da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Vejamos:

Art. 1º Os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração, na realização de procedimentos que tenham por objetivo a contratação de obras, serviços, compras, alienações, locações e concessões, deverão seguir utilizando a disciplina constante da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção dos seus arts. 89 a 108, da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos arts. 1º a 47-A da Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, além da Lei Estadual nº 5.416, de 11 de dezembro de 1987, e Lei Estadual nº 6.474, de 06 de agosto de 2002, até a edição de Decreto Estadual que estabeleça, em vista de normas estaduais regulamentadoras, a implantação gradual das disposições da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Seu artigo 1º estipula o alcance de suas normas, como veremos:

Art. 1º- Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único- Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Primeiramente, tomando por base o *caput* do artigo 38 da referida lei, verifica-se um procedimento a ser seguido quando da realização de uma licitação. Há um marco claramente definido que dá início ao processo: sua autuação, a descrição sintética de seu objeto e a comprovação de recursos orçamentários, vinculando desta forma os atos do administrador. Em consonância com o parágrafo único do referido artigo o órgão jurídico, igualmente, não poderá se abster de examiná-los. Vejamos:

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:

- I- edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
- II- comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;
- III- ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;
- IV- original das propostas e dos documentos que as instruírem;
- V- atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;
- VI- pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;
- VII- atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;
- VIII- recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;
- IX- despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;
- X- termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;
- XI- outros comprovantes de publicações;
- XII- demais documentos relativos à licitação.

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.

Não se pode deixar de assinalar que o edital é parte de um processo, tomando-se esta expressão tanto em sua acepção material como formal. Assim, sua existência somente se justifica enquanto tomado como parte de um procedimento, qual seja, de um certame licitatório.

A análise feita por esta comissão de justiça se baseia no parágrafo único do artigo 38, ao norte citado, onde se percebe a necessidade de que as minutas de editais de licitação, bem como de contratos, acordos, convênios ou ajustes sejam previamente examinados e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Obedecendo ao que dispõe o artigo 1º da Lei 10.520/02, essa modalidade de licitação destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, devendo adotar como critério de julgamento o menor preço da proposta. Senão vejamos:

Art. 1º- Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.  
Parágrafo único-Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

O parágrafo 1º do art. 2º da Lei supracitada prevê a possibilidade de ser realizado o pregão por meio de eletrônico ao dispor:

Art. 2º - (VETADO)".  
§ 1º- Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica".

Observa-se que a Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 estabelece em seu art. 3º que a autoridade competente deverá justificar a necessidade de contratação definindo o objeto do certame de forma precisa, suficiente e clara, deverá especificar 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. Deve constar nos autos do procedimento os elementos técnicos indispensáveis para o certame, bem como o orçamento elaborado pelo órgão competente.

O Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 regulamenta a licitação, estabelece em seus arts. 1º e 5º a obrigatoriedade da utilização do pregão, na forma eletrônica, nas licitações para aquisição de bens e contratação de serviços comuns, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, segundo o § 4º do art. 1º. Senão vejamos:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

[...]

§ 4º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de pregão presencial nas licitações de que trata o caput ou a não adoção do sistema de dispensa eletrônica, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica.

[...]

Art. 5º O pregão, na forma eletrônica, será realizado quando a disputa pelo

fornecimento de bens ou pela contratação de serviços comuns ocorrer à distância e em sessão pública, por meio do Sistema de Compras do Governo federal, disponível no endereço eletrônico [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br).

Em âmbito estadual, o Decreto nº 534 de 04 de Fevereiro de 2020 que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, no âmbito da Administração Pública Estadual, e altera o Decreto Estadual nº 2.168, de 10 de março de 2010, é obrigatória a utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da Administração Pública Estadual direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais. Senão Vejamos:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, no âmbito da Administração Pública Estadual, e altera o Decreto Estadual nº 2.168, de 10 de março de 2010.

§ 1º A utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da Administração Pública Estadual direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.

No tocante ao objeto da futura contratação, a saber: empresa para prestação de serviços de apoio a atividade-meio no âmbito do CBMPA necessário se faz tecer alguns comentários pertinentes ao tema.

O Parecer nº 062/2011- PGE de lavra da Srª Adriana Franco Borges explicitou que as atribuições administrativas podem ser classificadas em atividade-fim e atividade-meio no âmbito da Administração Pública, além de dispor quanto a possibilidade de terceirização dos serviços relativos a atividade-meio. Nesse sentido, a atividade-fim pode ser entendida como aquela voltada a missão constitucional definida em lei, a razão de ser da instituição, enquanto que a atividade-meio é aquela de natureza acessória e complementar a atividade finalística.

As atividades finalística do CBMPA estão definidas na Constituição Estadual em seu art. 200, quais sejam: serviço de prevenção e extinção de incêndios, de proteção, busca e salvamento; socorro de emergência; perícia em local de incêndio; proteção balneária por guardavidas; prevenção de acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial; proteção e prevenção contra incêndio florestal; atividades de defesa civil, inclusive planejamento e coordenação das mesmas; atividades técnicas-científicas inerentes ao seu campo de atuação.

Neste diapasão necessário se faz definir o que vem a ser a terceirização. Alice Monteiro de Barros (2008) explica que o fenômeno da terceirização consiste em transferir para outrem atividades consideradas secundárias, ou seja, de suporte, atendo-se a empresa à sua atividade principal. Assim, a empresa se concentra na sua atividade-fim, transferindo as atividades-meio.

O Decreto Federal nº 9.507 de 21 de setembro de 2018 dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Neste regulamento, estão elencadas as vedações de execução indireta por parte dos entes da Administração Pública Federal.

CAPÍTULO II  
DAS VEDAÇÕES

**Administração pública federal direta, autárquica e fundacional**

**Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:**

I- que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II- que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III- que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV- que 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.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do **caput** poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

§ 2º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de fiscalização e consentimento relacionados ao exercício do poder de polícia não serão objeto de execução indireta. (grifo nosso)

Importante destacar que o Decreto Federal nº 9.507/2018 apesar de aplicável apenas na esfera administrativa federal, acaba por balizar todo o exercício estatal. Nesse sentido, traz-se a lume a Nota Técnica nº 010018/2019- PGE/PA confeccionada pela Senhora Procuradora Carla N. Jorge Melém Souza que contextualiza a edição do Decreto Federal supracitado e suas vedações quanto a terceirização.

Nota Técnica nº 010018/2019- PGE/PA

Procuradora: Carla N. Jorge Melém Souza

O Decreto foi editado no contexto da reforma trabalhista materializada na Lei nº 13.467/2017 e que, no art. 4º-A, ampliou as hipóteses de terceirização às atividades principais ou finalísticas das empresas. Nesse cenário, a União cuidou em restringir a aplicabilidade da Lei na sua esfera administrativa, compatibilizando-a com os princípios e deveres constitucionais que orientam sua atuação.

**Não são terceirizáveis, portanto, para os fins do Decreto citado e em âmbito federal, os serviços que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional, os que sejam considerados estratégicos, os relacionados ao poder de polícia e aplicação de sanções e, por fim, os inerentes às categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do órgão ou entidade, neste caso salvo expressa previsão legal em contrário ou quando extintos os cargos.**

Ao tratar sobre a execução indireta de atividades da Administração Pública, vale ressaltar a previsão constante na Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018.

Art. 1º. No âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, serão preferencialmente objeto de execução indireta, dentre outros, os seguintes serviços:

I - alimentação;

II - armazenamento;

III - atividades técnicas auxiliares de arquivo e biblioteconomia;

- IV - atividades técnicas auxiliares de laboratório;
  - V - carregamento e descarregamento de materiais e equipamentos;
  - VI - comunicação social, incluindo jornalismo, publicidade, relações públicas e cerimonial, diagramação, design gráfico, webdesign, edição, editoração e atividades afins;
  - VII - conservação e jardinagem;
  - VIII - copeiragem;
  - IX - cultivo, extração ou exploração rural, agrícola ou agropecuária;
  - X - elaboração de projetos de arquitetura e engenharia e acompanhamento de execução de obras;
  - XI - geomensuração;
  - XII - georeferenciamento;
  - XIII - instalação, operação e manutenção de máquinas e equipamentos, incluindo os de captação, tratamento e transmissão de áudio, vídeo e imagens;
  - XIV - limpeza;
  - XV - manutenção de prédios e instalações, incluindo montagem, desmontagem, manutenção, recuperação e pequenas produções de bens móveis;
  - XVI - mensageria;
  - XVII - monitoria de atividades de visitação e de interação com público em parques, museus e demais órgãos e entidades da Administração Pública federal;
  - XVIII - recepção, incluindo recepcionistas com habilidade de se comunicar na Linguagem Brasileira de Sinais - Libras;
  - XIX - reprografia, plotagem, digitalização e atividades afins;
  - XX - secretariado, incluindo o secretariado executivo;**
  - XXI - segurança, vigilância patrimonial e brigada de incêndio;
  - XXII - serviços de escritório e atividades auxiliares de apoio à gestão de documentação, incluindo manuseio, digitação ou digitalização de documentos e a tramitação de processos em meios físicos ou eletrônicos (sistemas de protocolo eletrônico);**
  - XXIII - serviços de tecnologia da informação e prestação de serviços de informação;
  - XXIV - teleatendimento;
  - XXV - telecomunicações;
  - XXVI - tradução, inclusive tradução e interpretação de Língua Brasileira de Sinais (Libras);
  - XXVII - de gravação;
  - XXVIII - transportes;
  - XXIX - tratamento de animais;
  - XXX - visitação domiciliar e comunitária para execução de atividades relacionadas a programas e projetos públicos, em áreas urbanas ou rurais;
  - XXXI - monitoria de inclusão e acessibilidade; e
  - XXXII - certificação de produtos e serviços, respeitado o contido no art. 3º, § 2º do Decreto nº 9.507, de 2018.
- Parágrafo único. Outras atividades que não estejam contempladas na presente lista poderão ser passíveis de execução indireta, desde que atendidas as vedações constantes no Decreto nº 9.507, de 2018.**  
(grifo nosso)

Em relação a execução indireta de atividades da Administração Pública no Estado do Pará se tem a Instrução Normativa nº 004- SEAD/Pa, de 26 de Novembro de 2018 que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional. Vejamos:

Seção I

Da Vedação à Contratação de Serviços

**Art. 8º Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional:**

- I- atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II- as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III- as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV- 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.

Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

Ao compulsar os autos, observa-se que a terceirização pretendida se dará a partir da contratação de empresa responsável pelo gerenciamento dos profissionais que atuarão na atividade-meio, desempenhando as funções: secretariado de nível superior, analista de sistema, secretariado de nível médio, técnico em informática, almoxarife, supervisor administrativo, técnico em mecânica de refrigeração, artífice e tratador de animais.

Ressalta-se que para o planejamento de contratações se faz necessário a elaboração de ETP, enquanto etapa primeira que visa assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental, bem como embasa o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável.

O processo ora em análise foi tramitado, anteriormente, para esta Comissão para manifestação jurídica. Ato contínuo, o Tcel **Paulo** Sérgio Martins Costa, membro da Comissão de Justiça, solicitou diligências pedindo que fosse juntado Estudo Técnico Preliminar-ETP, com vista a determinar as necessidades da Corporação e o local de alocação do pessoal a ser contratado, com vista a esclarecer o item 6.2 do TR.

A ausência de ETP configura risco a Administração Pública, pois pode gerar à contratação que não produz resultados capazes de atender à necessidade da administração, com consequente desperdício de recursos públicos (financeiro, pessoal); ou leva à impossibilidade de contratar, com consequente não atendimento da necessidade que originou a contratação; ou leva à especificações indevidamente restritivas, com consequente diminuição da competição e aumento indevido do custo da contratação. Foi solicitado ainda informações se o quantitativo fixado no TR seria contratado imediatamente ou sob demanda, fato este que poderia sugerir a confecção de ata para registro de preços para este tipo de contratação. Por fim, a Comissão sugeriu que a Diretoria de Pessoal se manifestasse sobre o pleito por envolver contratação de pessoal civil.

Foram apensados aos autos duas versões de ETP, uma com oito páginas (folhas 236-243) e outro com dezenove páginas (folha 249-267), sendo a análise consubstanciada no ETP de maior volume. Importante recordar que a elaboração do ETP é obrigatória, de acordo com a Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX e seu papel é fundamental para balizar as contratações. De acordo com o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação (2012) do Tribunal de Contas da União- TCU:

É na elaboração dos estudos técnicos preliminares que diversos aspectos devem ser levantados para que os gestores certifiquem-se de que existe uma necessidade de negócio claramente definida, há condições de atendê-la, os riscos de atendê-la são gerenciáveis e os resultados pretendidos com a contratação valem o preço estimado inicialmente.

[...]

**A legislação (e.g. Lei 8.666/1993 e Lei 10.520/2002) não detalha o conteúdo dos estudos técnicos preliminares, embora haja elementos que constam no arcabouço legal que são indispensáveis para que se consiga efetuar uma análise de viabilidade adequada** (e.g. vinculação da contratação ao interesse público e definição da necessidade da contratação, positivados na Lei 8.666/1993, art. 12, inciso II, e na Lei 10.520/2002, art. 3º, incisos I e III, respectivamente 28).

Tomando por base o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação (2012) do Tribunal de Contas da União- TCU e a Instrução Normativa nº 4/SLTI, sendo que a última assevera que na elaboração do ETP devem ser observados os seguintes itens: necessidade da contratação, alinhamento entre a contratação e o planejamento estratégico, requisitos da contratação, relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item, levantamento de mercado, justificativas da escolha do tipo de solução a contratar estimativas preliminares dos preços, descrição da solução como um todo, justificativas para o parcelamento ou não da solução, resultados pretendidos, providências para adequação do ambiente do órgão, análise de risco e declaração da viabilidade ou não da contratação.

Considerando o ETP apensado aos autos pelo setor demandante verificou-se que o mesmo apresenta os itens acima listados.

Quanto a manifestação solicitada pela Comissão de Justiça da Diretoria de Pessoal, observa-se que esta foi desfavorável a contratação de empresa para prestação de serviços de apoio a atividade-meio no âmbito do CBMPA, mesmo que por demanda (folha 245). Para o Cel Oliveira, Diretor de Pessoal, os quantitativos de profissionais elencados no item 6.2 do Termo de referência são elevados. Assevera o militar que os voluntários civis cobrem parte da demanda preconizada no objeto com um custo bem menor em grande parte no Quartel do Comando Geral.

Em relação a pesquisa de mercado apresentada (folha 115) verifica-se que foram utilizadas na composição do preço de referência apenas propostas de fornecedores. Deste modo, nos termos preconizados na Portaria nº 25 de 20 de janeiro de 2021- CBMPA, que normatiza os procedimentos administrativos para realização de pesquisa de preços, com base nas orientações das Instruções Normativas nº 02 e nº 03, da Secretaria de Estado de Planejamento e Administração, deve ser juntado pelo setor competente justificativa para utilização de apenas uma fonte de pesquisa, conforme preconizado no §1º, art.1º da referida normativa.

No âmbito da Corporação Bombeiro Militar foi publicado a Portaria nº 25 de 20 de janeiro de 2021, no D.O.E nº 34.468, de 22 de janeiro de 2021, que normatiza os procedimentos administrativos para realização de pesquisa de preços, com base nas orientações das Instruções Normativas nº 02 e nº 03, da Secretaria de Estado de Planejamento e Administração, devendo ser observado pelo setor competente ao realizar a pesquisa de preço.

Vale ressaltar que conforme disposição presente no item 9 do despacho exarado pela Tcel Gabriela (folha 270), o qual versa que as contratações serão realizadas sob demanda, cabe ao setor técnico competente atentar quanto a disponibilidade orçamentária existente para adimplimento do serviço a ser contratado, considerando se tratar de contratação de grande monta.

Outro ponto a se debater neste processo é quanto a natureza contínua do serviço a ser contratado. Os serviços de natureza contínua são aqueles necessários à Administração quando do desempenho de suas atribuições, não podendo sofrer solução de continuidade e, caso sejam interrompidos comprometem severamente o desempenho de suas atividades, causando prejuízos ao funcionamento da instituição.

Gasparini (2000) ensina que os contratos de prestação de serviço a serem executados de forma continuada *"são aqueles que não podem sofrer solução de continuidade ou os que não podem ser, na sua execução, interrompidos"*.

Ora, no caso em comento não se pode considerar como contínuo um serviço que pleiteia pela primeira vez sua contratação. A essencialidade deve ser analisada *in casu*, de modo que a interrupção da contratação não comprometa a prestação do serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

O Acórdão nº 142/2008 do TCU preconiza que os serviços continuados estão ligados a atividade-fim da Administração, a sua missão institucional. Vejamos:

[...]

28. Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, **chamo a atenção para o fato de que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.**

29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua **essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.**" (TCU. Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008.)

Nessa esteira se tem a definição de serviço contínuo e não contínuo trazida pelo art.10 e 11 da Instrução Normativa nº 04/2018-SEAD-Pa. Senão vejamos:

### Seção III

#### Dos Serviços Prestados de Forma Contínua e Não Contínua

Art. 10. 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.**

Parágrafo único. A contratação de serviços prestados de forma contínua deverá observar os prazos previstos no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 11. Os serviços considerados não continuados ou contratados por escopo são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justifique, pelo prazo necessário à conclusão do

objeto, observadas as hipóteses previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Por fim, resta atentar para os termos do Decreto Estadual nº 955, de 12 agosto de 2020, publicado em DOE nº 34.312, de 14 de agosto de 2020, que estabelece medidas de austeridade para o reequilíbrio fiscal e financeiro do Poder Executivo Estadual, especialmente em:

CAPÍTULO II  
DAS MEDIDAS DE AUSTERIDADE

Art. 2º Estão suspensas as práticas dos seguintes atos:

I- a celebração de novos contratos, inclusive aqueles relacionados a processos em andamento, bem como a realização de aditivos contratuais que importem em aumento quantitativo ou qualitativo nos contratos, desde que, em ambos os casos, resultem em aumento de despesas, de:

[...]

**c) aquisição, locação de veículos e terceirização de serviços;**

[...]

**Art. 8º As exceções previstas neste Decreto serão autorizadas pelo Grupo Técnico de Ajuste Fiscal (GTAF), à vista de solicitações, dirigidas e encaminhadas ao seu Coordenador, dos titulares dos órgãos e entidades abrangidos por este Decreto, devidamente fundamentadas à luz do interesse público.**

(grifos nossos)

Conforme leitura da norma, da alínea "c", Inciso I, do artigo 2º do Decreto nº 955/2020, dispõe que estão suspensas as contratações para terceirização de serviços, não constando nos autos solicitação de autorização para aquisição do objeto do processo licitatório.

Por fim, esta Comissão de Justiça recomenda que:

1- Sejam observadas as orientações contantes na Portaria nº 25 de 20 de janeiro de 2021, no D.O.E nº 34.468, de 22 de janeiro de 2021, quanto aos procedimentos administrativos para realização de pesquisa de preços, uma vez que foram utilizadas na composição do preço de referência apenas propostas de fornecedores, devendo-se juntar justificativa da Diretoria de Apoio Logístico para utilização de apenas uma fonte de pesquisa, conforme preconizado no §1º, art.1º da referida normativa;

2- Seja observado os ditames do Decreto nº 955, de 12 de agosto de 2020, que estabelece medidas de austeridade para o reequilíbrio fiscal e financeiro do Poder Executivo Estadual, com fulcro em seu artigo 2º, inciso I, alínea "c" e artigo 8º, especialmente no que diz respeito à autorização do Grupo Técnico de Ajuste Fiscal- GTAF para realização da despesa pública;

3- Quanto as disposições atinentes possibilidade de prorrogação contratual, e considerando tratar-se de um serviço a ser pleitado pela primeira vez, entende-se que esta deve ser analisada *in casu*, cabendo a demonstração de sua essencialidade, de modo que a interrupção da contratação não comprometa a prestação do serviço público ou o cumprimento da missão institucional, nos termos preconizados no artigo 10 da Instrução normativa nº 04/2018-SEAD-Pa;

4- Seja inserida a expressão "sob demanda" no item 3.2 da CLÁUSULA TERCEIRA- DO OBJETO da minuta do contrato, a fim de enfatizar que os serviços serão contratos conforme a necessidade da Corporação. Assim sendo, a redação proposta é a seguinte: O objeto deste contrato será prestado sob demanda, conforme a necessidade do CBMPA;

5- Os setores que participaram da autuação e elaboração do processo, observem as instruções exaradas na Orientação do Controle Interno nº 02 (OCI-02) que visa a padronização dos processos administrativos e na Orientação do Controle Interno nº 03 (OCI-03) que versa sobre transparência pública.

### III - DA CONCLUSÃO:

Ante o exposto, em observada a fundamentação jurídica ao norte citada e as recomendações elencadas, esta comissão conclui que não haverá óbice jurídico à contratação de empresa para prestação de serviços de apoio a atividade-meio do CBMPA.

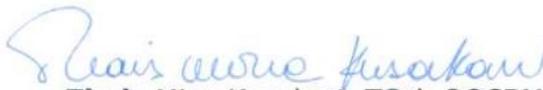
É o Parecer, salvo melhor juízo.

Quartel em Belém-PA, 20 de setembro de 2021.

  
Abedolins Corrêa **Xavier** – Maj. QOBM  
Membro da Comissão de Justiça do CBMPA

#### DESPACHO DA PRESIDENTE DA COJ

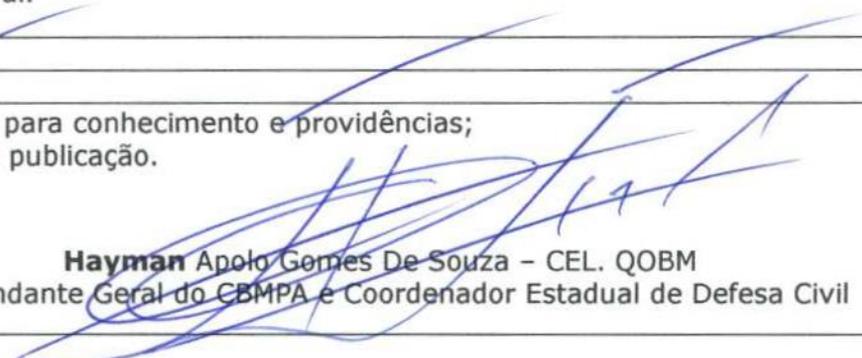
- I- Concordo com o parecer;
- II- Encaminho à consideração superior.

  
**Thais** Mina Kusakari- T Cel. QOCBM  
Presidente da Comissão de Justiça do CBMPA

#### DESPACHO DO COMANDANTE GERAL

- I- Decido por:
  - Aprovar o presente parecer;
  - Aprovar com ressalvas o presente parecer;
  - Não aprovar.

- II- À DAL/CPL para conhecimento e providências;
- II- À AJG para publicação.

  
**Hayman** Apolo Gomes De Souza – CEL. QOBM  
Comandante Geral do CBMPA e Coordenador Estadual de Defesa Civil