



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

PARECER LICITATÓRIO Nº185 /2024/PROGEM

Interessada: Comissão Permanente de Licitação (CPL)

Assunto: Pregão Eletrônico. Processo Administrativo nº 083/2024 – Processo Licitatório nº 076/2024 – Pregão Eletrônico nº 015/2024. Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Agente de Integração de Estágios para execução das etapas de recrutamento, seleção, contratação, gerenciamento e desligamento dos estágios da Prefeitura Municipal de Camaragibe/PE.

À CPL,

EMENTA: PREGÃO ELETRÔNICO. AGENTE DE INTEGRAÇÃO DE ESTÁGIOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 083/2024, PROCESSO LICITATÓRIO Nº 076/2024, PREGÃO ELETRÔNICO Nº 015/2024. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico formalizado pelo Sr. Pregoeiro Oficial, Pedro Emanuel, por intermédio do Memorando 453/2024/CPL e encaminhado à PROGEM acerca da possibilidade jurídica da formalização do Processo Licitatório nº 076/2024, na modalidade Pregão Eletrônico nº 015/2024, tipo menor preço global, cujo objeto consiste no Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Agente de Integração de Estágios para execução das etapas de recrutamento, seleção, contratação, gerenciamento e desligamento dos estágios da Prefeitura Municipal de Camaragibe/PE.

O processo veio acompanhado de:

1. Termo de Abertura do vol. 01 - Processo Administrativo nº 83/2024, Processo Licitatório nº 76/2024 sob a Modalidade Pregão Eletrônico de nº 015/2024 – Pedro Emanuel – Pregoeiro, fls. 01;
2. Documento de Formalização da Demanda, subscrito por Keyth Augusta – Diretora de Gestão de Pessoas, e Marcos Ribeiro – Secretário Municipal de Administração, fls. 02 – 03;
3. Memorando nº 264/2024 SECAD à Compras – Solicitação de pesquisa de mercado – Operacionalização do Programa Bolsa de Estágio, subscrito por Arnon Cristovão – Secretário Executivo de Administração, fls. 04;
4. Cotação de Preços – Outros Órgãos, fls. 05 – 47;



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

5. Declaração acerca de razoabilidade de preços, subscrita por João de Deus Barros – Diretor de Compras, fls. 48;
6. Planilha Orçamentária – Média de Preços, subscrita por Layna Gabriely – Compras, e João de Deus Barros – Diretor de Compras, fls. 49;
7. Estudo Técnico Preliminar, subscrito por Keyth Augusta – Diretora de Gestão de Pessoas, e Marcos Ribeiro – Secretário Municipal de Administração/ Autoridade Superior, fls. 50 – 58;
8. Termo de Referência, subscrito por Keyth Augusta – Diretora de Gestão de Pessoas, e Marcos Ribeiro – Secretário Municipal de Administração/ Ordenador de Despesas, fls. 59 – 85;
9. Minuta do Contrato, fls. 86 – 105;
10. Minuta – Ata de Registro de Preços, fls. 106 – 113;
11. Memorando nº 331/2024 SECAD à CPL – Encaminha autos de procedimento para futura licitação – Operacionalização do Programa de Estágio, subscrito por Marcos Ribeiro Filho – Secretário Municipal de Administração, fls. 114;
12. Termo de Autuação – Processo Administrativo nº 83/2024, Processo Licitatório nº 76/2024, Pregão Eletrônico nº 15/2024, subscrito por Pedro Emanuel – Pregoeiro, Andrezza Monique – Apoio, fls. 115;
13. Portaria nº 083/2024 – Designa servidoras(es) para atuar como Agentes de Contratação e integrar Comissão de Contratação nos procedimentos regidos pela Lei nº 14.133/2021, fls. 116 – 117;
14. Minuta do Edital de Licitação – Pregão Eletrônico nº 015/2024, fls. 118 – 148;
15. Anexo I – Estudo Técnico Preliminar, fls. 149 – 155;
16. Termo de Referência, fls. 156 – 176;
17. Anexo I A – Modelo de Proposta, fls. 177;
18. Anexo II – Declarações Complementares, fls. 178;
19. Anexo II - A – Declaração de Conhecimento das Condições Locais para o Cumprimento das Obrigações, fls. 179;
20. Anexo II - B – Declaração de Enquadramento, fls. 180;
21. Anexo III – Minuta da Ata de Registro de Preços, fls. 181 – 185;
22. Anexo VI – Minuta do Contrato, fls. 186 – 198;
23. Memorando nº 453/2024 CPL à PROGEM – Solicitação de Parecer Jurídico, subscrito por Pedro Emanuel Silva – Pregoeiro.

Estimativa máxima para a contratação: R\$ 7.426.329,60 (sete milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, trezentos e vinte e nove reais e sessenta centavos).

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

Inicialmente, registre-se que a manifestação que seguirá limitar-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, sem adentrar em questões relativas à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar questões de natureza eminentemente técnico-administrativa, ou econômico-financeira e cálculos elaborados, tomando-se por base os



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe, que até a presente data contém **198 (cento e noventa e oito) laudas**.

Ressalta-se que a análise jurídica se atenta à regularidade técnico-formal do processo licitatório e contratações públicas.

No caso concreto, trata-se de Processo Licitatório nº 076/2024, na modalidade Pregão Eletrônico nº 015/2024, formação de Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Agente de Integração de Estágios para execução das etapas de recrutamento, seleção, contratação, gerenciamento e desligamento dos estágios da Prefeitura Municipal de Camaragibe/PE.

2.1. DA AUTORIZAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESA/CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL:

Registre-se que a dispensa da assinatura da Prefeita é regular nos casos em que o Secretário da pasta responsável também seja ordenador de despesas e tenha, portanto, autonomia para realizar isoladamente a referida autorização para contratação.

No caso dos autos, é imprescindível que **seja devidamente acostado Termo de Autorização para Abertura de Procedimento Licitatório**, a ser subscrito por todos os Ordenadores de Despesas envolvidos na contratação.

2.2. PREGÃO ELETRÔNICO E SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP).

Sobre o pregão, destaca-se que consiste em modalidade de licitação instituída pela Lei nº 14.133/21 para a **aquisição de bens e serviços comuns** no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nos termos do parágrafo único do art. 29 do referido Diploma Legal, são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos *padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*.

O pressuposto legal para o cabimento do pregão, destarte, **é a caracterização do objeto do certame como “comum”**. O enquadramento do objeto da licitação como realização de serviços comuns, por sua vez, implica a análise do mercado e do conhecimento



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

dos padrões de desempenho e de qualidade estabelecidos.

Não obstante, o art. 6º, XLI da referida Lei 14.133/21 determinou ainda que pregão é a *modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*.

Ocorre que, embora tenha se definido genericamente os casos em que a modalidade licitatória pregão poderá ser utilizada, os legisladores deixaram de estipular precisa e taxativamente o rol de bens e serviços que são considerados comuns e usuais de mercado.

Tal situação deu abertura a inúmeros debates doutrinários e jurisprudenciais que buscam interpretar tal norma da forma mais coerente com o que se entende por cabível e legal. Neste horizonte, convém mencionar o entendimento insculpido nos precedentes do TCU, que embora tenha sido exarada sob à luz da Lei 10.520/02, tem-se que é compatível com a lei 14.133/21, *in verbis*:

(...)

Apesar dessas considerações, é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado a sua complexidade. O parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 10.520/2002 define serviço comum: ‘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’. Em nenhum momento, usaram-se os termos ‘complexidade’ ou ‘simplicidade’; o conceito de comum é que possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços constantes deste edital. (trecho do Voto do Ministro Relator – Acórdão-TCU nº 1287/2008 – Plenário).

9. No que tange à utilização da modalidade pregão para a contratação, destaco que não há irregularidade na escolha efetuada pela entidade. A dificuldade em estabelecer se é cabível, ou não, a realização de pregão, questão que vem sendo diuturnamente enfrentada por este Tribunal, reside no fato de definir se o objeto licitado trata-se de serviço comum (Lei nº 10.520/2002, art. 1º).

10. Como afirmei, a Corte vem enfrentando a questão, cabendo destacar o precedente citado pela unidade técnica (Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário) quando ficou estabelecido que, nada obstante a complexidade do objeto, ele pode ser considerado como serviço comum.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

43. No que tange à escolha da modalidade em discussão para o certame, ressalto, inicialmente, que a definição de bens e serviços comuns insculpida no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, um conceito jurídico indeterminado, admite uma zona cinzenta de incerteza, de difícil definição, portanto:

'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.' (grifei).

44. Esta Corte, reconhecendo os benefícios trazidos pela modalidade sob exame, tem se preocupado em conferir interpretação ampliativa à definição de bens e serviços comuns pertencentes à zona de incerteza anteriormente descrita, vedando, por óbvio, a utilização do pregão para a aquisição de bens e serviços alheios à conceituação transcrita.

Acórdão 555/2008-TCU-Plenário

Nota-se, portanto, que o campo de incerteza transmitido pela norma infraconstitucional deixa ao administrador, à luz do caso concreto, a análise sobre o que se entende como bens e serviços comuns e usuais de mercado. Sobre o tema, observa-se o voto do Acórdão 841/2010 Plenário, veja-se:

3. Assim, na linha do entendimento do Tribunal, **uma vez devidamente caracterizado pelo gestor o serviço de engenharia que seja comum**, há que se utilizar o pregão, um instrumento de eficácia para a Administração Pública, capaz de propiciar a ampliação da concorrência e, portanto, o recebimento de melhores ofertas.

Acórdão:

9.1. aprovar o presente projeto de súmula, na forma do texto constante do anexo ao voto que fundamenta este acórdão;

Neste sentido, **é indispensável que seja apesentado a Justificativa de Enquadramento do objeto como Serviço Comum, a ser subscrita pelo responsável técnico competente.**

Por outro lado, apresentou-se às fls. 117, a Portaria nº 083/2024, que designa



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

servidores para atuar como Agentes de Contratação e integrar a Comissão de Contratação nos procedimentos de contratação regidos pela Lei nº 14.133/2021, bem como Termo de Autuação do Processo Licitatório em questão, às fls. 115.

Não obstante, a contratação por meio do Sistema de Registro de Preços - SRP encontra-se prevista no inciso XLV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021. A Seção V da referida Lei, por sua vez, estabelece as regras gerais acerca do funcionamento do Sistema; por sua vez, o Decreto Municipal nº 009/2024, que consolida a aplicação da Lei Federal nº 14.133/21 no Município de Camaragibe/PE, regula em sua Seção I sobre essa modalidade de contratação.

Neste sentido, em se tratando de SRP - Sistema de Registro de Preços, determinou-se ainda no art. 6º, XVI, da Lei Federal nº 14.133/21 no que concerne especificamente a esta forma de processamento, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência. Sendo assim, encontra-se de acordo com a modalidade de licitação ora pretendida.

Importante ressaltar que o Decreto Municipal nº 009/2024, que regulamenta, entre outras coisas, o SRP, em seu art. 126, fez previsão no mesmo sentido, de maneira que se pode concluir que a utilização do pregão para registro de preços de bens e serviços comuns é a modalidade licitatória compatível com a legislação aplicável.

Os incisos do artigo 120 do Decreto Municipal nº 009/2024 trazem as situações nas quais poderá ser adotado, o Sistema de Registro de Preços, senão vejamos:

Art. 120. O Sistema de Registro de Preços será adotado, em especial:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

previamente o quantitativo a ser demandado pelo Município.
(g.n.)

Nos termos do Manual de Orientações e Jurisprudências do TCU (pág. 243), o Sistema de Registro de Preços se refere a “*cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da Administração. (...) No registro de preços, a licitação direciona-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que poderão ser realizadas, por repetidas vezes, durante certo período*”.

Em síntese, essa modalidade leva em consideração o tipo de bem ou serviço prestado, sua contratação constante, além da impossibilidade de definição prévia da quantidade necessária de um determinado produto ou o ritmo de entrega.

Considerando que os pressupostos de admissibilidade de utilização do SRP remetem às **contratações estimadas e não obrigatórias, não seria adequada a realização de licitação por meio de SRP quando os quantitativos a serem fornecidos e o período de entrega sejam de conhecimento da Administração Pública**. Nesse caso, deve-se lançar mão da modalidade pregão em sua forma ordinária, sem registro de preços, caso os bens a serem fornecidos sejam do tipo “comum”¹. (CGU – Manual de Sistema de Registro de Preços – Edição Revisada – 2014 p. 22). - Acórdão 2197/2015-Plenário, TC 028.924/2014-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 2.9.2015-

A hipótese prevista pelo inciso IV do art. 120 do Decreto nº 009/2024 se relaciona com o atendimento da imprevisibilidade do quantitativo ou do momento da contratação, **condições estas que precisam ser certificadas pelas secretarias envolvidas, atestando-se a impossibilidade de definir previamente o quantitativo do produto licitado**.

Em conformidade com o permissivo legal, observa-se o disposto no Estudo Técnico Preliminar, leia-se:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
 PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES A SEREM CONTRATADAS

As quantidades a serem contratadas provêm da estimativa do consumo de exercícios anteriores, com as devidas adequações, considerando a possibilidade de aumento na demanda administrativa, seguindo abaixo tabela com os quantitativos dos itens:

ITEM	CARGA HORÁRIA	NÍVEL	QUANTITATIVO DE ESTAGIÁRIOS
1	4h	Médio	10
2	6h	Médio	20
3	4h	Superior	20
4	6h	Superior	750
Totais			800

A demanda por vagas de estágio pode variar significativamente ao longo do tempo, dependendo de diversos fatores como projetos em andamento, necessidades de diferentes setores da administração, e políticas de recursos humanos. Portanto, **a natureza do objeto (prestação de serviços como agente integrador) é tal que não é possível definir previamente quantas vagas de estágio serão necessárias.**

No entanto, apesar de ser mencionado que *as quantidades a serem contratadas provêm da estimativa do consumo de exercícios anteriores*, **orienta-se ainda que sejam acostadas aos autos as documentações que subsidiaram esta estimativa.**

Ademais, **deverá ainda ser devidamente realizado procedimento público de intenção de registro de preços - IRP**, conforme estabelecido no art. 121, I, do Decreto Municipal nº 009/2024, e art. 86 da Lei Federal nº 14.133/21. Na impossibilidade de realização deste, deverá ser devidamente apresentada **Justificativa acerca da não divulgação da Intenção de Registro de Preços – IRP.**

Orienta-se ainda que seja apresentada também **Declaração de Inexistência de Contrato Vigente**, a ser subscrita pelos ordenadores de despesas envolvidos na contratação.

2.3. LICITAÇÃO - ITENS EXCLUSIVOS A ME E EPP E COTAS RESERVADAS.

A Lei Complementar nº 123/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, no intuito de conferir eficácia material à previsão constitucional ao art. 170, IX, e 179 da CRFB/88, a prevê:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
 PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Porém, existem situações que se excetam às regras de tratamento diferenciado às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), previstas nos arts. 47 e 48 da LC nº 123/2006. Veja-se:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos [arts. 47 e 48 desta Lei Complementar](#) quando:

I - ([Revogado](#)); ([Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014](#)) ([Produção de efeito](#))

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos [arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), excetuando-se as



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#)

Compulsando os autos, verifica-se que a licitação em tela é do tipo menor preço por lote. Desta forma, apesar do valor total estimado da licitação ser superior a R\$80.000,00 (oitenta mil reais), não havendo, pois, destinação exclusiva da licitação para ME, EPP e MEI. Quanto a divisão dos lotes em cota principal (ampla concorrência) e Cota Reservadas (exclusiva às ME e EPP), em respeito ao art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, justificou-se ainda no Estudo Técnico Preliminar, às fls. 57:

Justifica-se o não parcelamento do objeto da licitação uma vez que a fragmentação do objeto em vários, ocasionando diversas contratações, poderá comprometer o funcionamento do serviço que se vislumbra obter, revelando risco de impossibilidade de execução satisfatória do serviço sob a perspectiva técnica.

A centralização da responsabilidade em uma única empresa contratada, irá proporcionar melhor acompanhamento de problemas e soluções, mormente em termos de facilitar a verificação das suas causas e atribuição de responsabilidade, de modo a aumentar o controle sobre a execução do objeto licitado e, em termos econômicos favorece a redução dos preços sob a ótica de economia de escala.

2.4. TERMO DE REFERÊNCIA E ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Quanto ao **Termo de Referência**, o órgão ou entidade interessada, através de servidor identificado (com nome, matrícula e assinatura), deve indicar, de forma clara, concisa e objetiva:

- a) a necessidade do órgão e a especificação do objeto a ser contratado, com a definição das características básicas de cada produto (tamanho, cor, capacidade, modelo etc.) ou do serviço;
- b) os critérios de aceitação do objeto;
- c) a estratégia de suprimento ou metodologia;
- d) o cronograma físico-financeiro (se for o caso);
- e) os prazos de execução e de recebimento provisório e definitivo;
- f) os prazos e forma de pagamento;
- g) os deveres das partes;



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

- h) os procedimentos de fiscalização e de gerenciamento do contrato;
- i) os requisitos de qualificação exigidos da futura contratada;
- j) a garantia (se for o caso);
- k) as sanções aplicáveis e todas as demais condições.

Conforme visto nos autos, a versão final do Termo de Referência consta às fls. 59 - 85, devidamente subscrito por Keyth Augusta – Diretora de Gestão de Pessoas, e Marcos Ribeiro – Secretário Municipal de Administração/ Ordenador de Despesas. Recomenda-se tão somente que tal Termo de Referência **seja devidamente subscrito pelos demais Ordenadores de Despesas envolvidos na contratação.**

Considerando o item 1.1 do Termo de Referência, **delimita-se o objeto como formação de Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Agente de Integração de Estágios para execução das etapas de recrutamento, seleção, contratação, gerenciamento e desligamento dos estágios da Prefeitura Municipal de Camaragibe/PE.**

No que tange às exigências de qualificação técnica, estas apenas se justificam a bens e serviços caracterizados como algum nível de complexidade que justifique a correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens e prestação de serviços a serem licitados.

Ou seja, para que sejam legitimamente estabelecidas exigências de qualificação técnica, mostra-se indispensável a respectiva justificação quanto à exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional aos licitantes, a qual deve se restringir apenas ao mínimo necessário para cumprimento do objeto licitado, conforme Súmula nº 263 do TCU:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

Desta forma, observa-se que consta no Item 15.3 do Termo de Referência, fls. 83:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

3. **QUALIFICAÇÃO TÉCNICA**

- a) A empresa vencedora deverá apresentar atestado de capacidade técnica expedido por empresa de direito público ou privado que comprove que a empresa já forneceu, instalou, e prestou serviço de suporte de software de integração de estagiários;
- b) A empresa contratada deve apresentar atestado técnico de atuação em todo território nacional, de forma única e integrada com no mínimo 20% das vagas contempladas neste termo;
- c) Para efeito da comprovação do quantitativo, será admitida a soma dos quantitativos dos atestados, desde que comprovem que os serviços tenham sido concomitantes.
- d) Os atestados deverão se referir a serviços prestados no âmbito de sua atividade econômica principal ou secundária especificadas no contrato social vigente que se refiram aos serviços descritos neste termo de referência;
- e) Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante;
- f) O licitante deverá disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação;
- g) Não serão aceitos atestados emitidos por empresas pertencentes ao mesmo grupo empresarial da empresa licitante;
- h) Serão considerados como pertencentes ao mesmo grupo empresarial da empresa licitante, empresas controladas ou controladoras da empresa proponente, ou que tenha pelo menos uma mesma pessoa física ou jurídica que seja sócio da empresa emitente e da empresa proponente.

Sabe-se que é indispensável que seja apresentada a respectiva justificativa para a previsão do item 15.3 do Termo de Referência, replicado no item 14.4 do Edital, desta exigência de qualificação técnico-profissional, vinculada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, demonstrando sua adequação ao nível de complexidade dos bens à correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens e prestação de serviços a serem licitados.

Sendo assim, é indispensável que seja formulada a respectiva justificativa para a previsão desta exigência de qualificação técnico-profissional, para que se demonstre sua adequação a eventual nível de complexidade dos bens à correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens a serem licitados.

No que tange ao Estudo Técnico Preliminar, subscrito por subscrito por Eduardo Lira – Assessor Técnico, às fls. 50 – 58, verifica-se que o mesmo encontra-se em



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

conformidade com o permissivo legal.

2.5. DA FORMAÇÃO DE PREÇOS E ATUALIZAÇÃO:

A estimativa prévia do valor da contratação através dos seguintes meios de pesquisa:

- (a) portal de compras governamentais;
- (b) mídia especializada e sítios eletrônicos;
- (c) contratações similares de outros entes públicos, em execução ou recentes (contratos concluídos nos últimos 180 dias) e;
- (d) cotação com fornecedores.

Nesse sentido, a Resolução Conjunta CGM nº 001/2020 dispõe expressamente a ordem de prioridade a ser seguida para a formação de preço das licitações municipais neste Município de Camaragibe:

Art. 4º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldepreuos.plamyamenlo.gou.br>, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período até 1 (um) ano anterior à data de e divulgação do instrumento convocatório. No caso de medicamentos e produtos para a saúde, a pesquisa deve ser realizada inicialmente no Banco de Preços em Saúde (BPS), disponível no endereço eletrônico <http://bps.saude.gov.br/login.jsf>, observado o mesmo lapso temporal indicado para as pesquisas realizadas no Painel de Preços;

II - portal do Banco de Preços (www.bancodeprecos.com.br), desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

IV - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos e especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

V - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I, II e III do caput deste artigo.

Apenas quando não seja possível se formar o orçamento referencial com base nas mencionadas fontes de pesquisa, ou seja, quando a única maneira de compor o preço referencial for por meio de cotações de mercado, o responsável técnico pela pesquisa deverá certificar e demonstrar tal inviabilidade nos autos.

A estimativa deve ser elaborada com base nos preços correntes no mercado onde será realizada a licitação – local, regional ou nacional. A cotação de preços no mercado deverá conter pelo menos, 3 (três) orçamentos, exceto impossibilidade ou inexistência no mercado, o que deve ser expressamente justificado.

As cotações devem apresentar, necessariamente, o preço unitário e total, o nome da empresa consultada, o nº da inscrição no CNPJ, endereço e telefone comerciais, nome e assinatura da pessoa responsável pelo conteúdo e validade da proposta, conforme inciso II, §3º do art. 4º da Resolução Conjunta CGM nº 001/2020.

Deve ser elaborada e autuada planilha que consolide a consulta de mercado realizada e reflita a média dos preços obtidos, desconsiderando-se os preços inexequíveis ou excessivamente elevados, conforme parâmetros constantes no art. 6º da Resolução Conjunta CGM nº 001/2020.

A planilha orçamentária, assim como as cotações diretas realizadas junto às empresas do ramo, devem estar ordenadas em conjunto e conter, obrigatoriamente, o atesto do setor técnico competente que as realizou.

A estimativa serve para verificar se existem recursos orçamentários suficientes para pagamento da despesa a ser contratada e, ainda, como parâmetro objetivo para o julgamento das ofertas desconformes ou incompatíveis, mediante declaração de inexequibilidade ou desclassificação das propostas.

No caso concreto, a média de preços foi elaborado sob a responsabilidade do Diretor do Departamento de Compras, devidamente subscrita por João de Deus



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Barros e Layna Gabriely, conforme Planilha Orçamentária de Média de Preços acostada às fls. 49.

Não obstante, verifica-se ainda Declaração acerca de Razoabilidade de Preços, subscrita por João de Deus Barros - Diretor de Compras, às fls. 49, a qual atesta que os valores bases para a licitação que foram coletados *são verídicos e estão de acordo com a realidade do mercado.*

2.6. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

Deve-se esclarecer ainda que o SRP apenas deve ser adotado nas circunstâncias legalmente autorizadas, especialmente porque, no que concerne à dotação orçamentária, a licitação para registro de preço somente exige a dotação orçamentária na formalização contratual, conforme disposto no art. 127, do Decreto Municipal nº 009/2024, veja-se:

Art. 127. A indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

Sendo assim, há de se ressaltar e alertar que é vedado à Administração Pública adotar o Sistema de Registro de Preços como mecanismo para afastar a exigência legal de apresentação da dotação orçamentária previamente à licitação (regra geral, apenas excepcionada nas licitações destinadas ao registro de preço), sob pena de desvirtuação ilícita do instituto, o que enseja, inclusive nulidade do ato e responsabilidade funcional daquele que lhe tiver dado causa, conforme art. 150 da Lei nº 14.133/21:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Neste sentido, **deverá ser emitida Declaração de Disponibilidade de Orçamentária, a ser subscrita por todos os ordenadores de despesas envolvidos** para a eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Agente de



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Integração de Estágios para execução das etapas de recrutamento, seleção, contratação, gerenciamento e desligamento dos estágios da Prefeitura Municipal de Camaragibe/PE.

2.7. DO EDITAL, MINUTA DO CONTRATO E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Pontua-se aqui que o **Edital e seus anexos devem ser rubricados pelo Pregoeiro**. Ademais, analisando-se a **minuta contratual** acostada às fls. 86/105, **orienta-se ainda que a mesma seja devidamente subscrita pelo responsável técnico de sua elaboração**.

Ademais, verifica-se que os demais itens da Minuta do Edital, Ata de Registro de Preços e Minuta Contratual encontra-se em conformidade com o permissivo legal, quer seja a Lei Federal nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 009/2024.

2.8. PRINCÍPIO DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

Pontua-se ainda que de acordo com o princípio da segregação de funções, devem ser designados servidores distintos para atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilidade dos atos administrativos.

Tal princípio defluía dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa já consagrado pela doutrina e jurisprudência (a exemplo do Acórdão 5615/2008-TCU-Segunda Câmara (relator ministro Raimundo Carreiro) e, agora, com a nova lei de licitação e contratos, virou norma no art. 5º da Lei 14.133/2021. De acordo com o TCU, é necessário:

"(...) Identificar as decisões consideradas críticas e respectivas alçadas e segregação de funções; definir um limite de tempo razoável para que o mesmo indivíduo exerça uma função ou papel associado a decisões críticas de negócio; formalizar os instrumentos que suportam a atuação das instâncias e que direcionam a tomada de decisão; revisar periodicamente os processos de decisão da organização, de modo a identificar novas decisões que devam ser consideradas como críticas"¹.

1 *Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU,*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Conclui-se, pois, que é necessário verificar quais dessas competências podem ser exercidas por agentes diversos para que, assim, reforce-se a segurança quanto a eventual risco de ocultação de erros, conflito de interesses e ocorrência de fraudes.

Desta forma, alerta-se, desde já, para que seja observado o princípio da segregação de funções de forma que a Administração garanta a repartição das funções entre os agentes públicos, cuidando para que um indivíduo não exerça cumulativamente funções incompatíveis entre si, em respeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa, conforme já consagrado pela doutrina e jurisprudência e agora, positivado expressamente no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

3. CONCLUSÃO

Em vista de tudo quanto exposto, esta Procuradoria Municipal, no exercício da atribuição prevista *ex lege*, considerando-se o material instrutório dos autos, **opina pela POSSIBILIDADE CONDICIONADA do Pregão Eletrônico nº 015/2024, Processo Administrativo nº 083/2024, cujo objeto consiste no Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Agente de Integração de Estágios para execução das etapas de recrutamento, seleção, contratação, gerenciamento e desligamento dos estágios da Prefeitura Municipal de Camaragibe/PE, desde que ANTERIORMENTE à sua publicação sejam atendidas as recomendações expostas neste opinativo jurídico, as quais seguem transcritas:**

- i. É imprescindível que **seja devidamente acostado Termo de Autorização para Abertura de Procedimento Licitatório**, a ser subscrito por todos os Ordenadores de Despesas envolvidos na contratação;
- ii. É indispensável que seja apresentado a **Justificativa de Enquadramento do objeto como Serviço Comum**, a ser subscrita pelo responsável técnico competente;
- iii. Tendo em vista a contratação ora pretendida utilizar o Sistema de Registro de



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Preços, **orienta-se que seja devidamente certificado pelas secretarias envolvidas, atestando-se a impossibilidade de definir previamente o quantitativo licitado;**

iv. Do mesmo modo, apesar de ser mencionado no Estudo Técnico Preliminar que *as quantidades a serem contratadas provém da estimativa do consumo de exercícios anteriores*, **orienta-se ainda que sejam acostadas aos autos as documentações que subsidiaram esta estimativa;**

v. Ademais, **deverá ainda ser devidamente realizado procedimento público de intenção de registro de preços - IRP**, conforme estabelecido no art. 121, I, do Decreto Municipal nº 009/2024, e art. 86 da Lei Federal nº 14.133/21. Na impossibilidade de realização deste, deverá ser devidamente apresentada **Justificativa acerca da não divulgação da Intenção de Registro de Preços – IRP;**

vi. Orienta-se ainda que seja apresentada também **Declaração de Inexistência de Contrato Vigente**, a ser subscrita pelos ordenadores de despesas envolvidos na contratação;

vii. Recomenda-se ainda que o Termo de Referência, às fls. 59 – 85, **seja devidamente subscrito pelos demais Ordenadores de Despesas envolvidos na contratação;**

viii. É indispensável ainda que seja formulada a respectiva **justificativa para a previsão da exigência de Qualificação técnico-profissional**, disposta no item 15.3 do Termo de Referência, e replicada no item 14.4 do Edital, **para que se demonstre sua adequação a eventual nível de complexidade dos bens à correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens a serem licitados;**

ix. Deverá ser emitida **Declaração de Disponibilidade de Orçamentária**, a ser **subscrita por todos os ordenadores de despesas envolvidos** para a eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Agente de Integração de Estágios para execução das etapas de recrutamento, seleção, contratação, gerenciamento e desligamento dos estágios da Prefeitura Municipal de



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Camaragibe/PE;

x. Ademais, analisando-se a **minuta contratual** acostada às fls. 86/105, **orienta-se ainda que a mesma seja devidamente subscrita pelo responsável técnico de sua elaboração;**

xi. Pontua-se ainda que o **Edital e seus anexos devem ser rubricados pelo Pregoeiro.**

Aproveita-se o ensejo para alertar quanto à necessidade de se observar o princípio da segregação de funções de forma que a Administração garanta a repartição das funções entre os agentes públicos, cuidando para que um indivíduo não exerça cumulativamente funções incompatíveis entre si, em respeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa, conforme já consagrado pela doutrina e jurisprudência e agora, positivado expressamente no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Salvo melhor juízo, este é o parecer.

Camaragibe, 29 de julho de 2024.
Atenciosamente,

Juliana Xavier

Juliana Rafaela Xavier
Pereira Procuradora
Municipal

Natalia F. de Menezes Maciel

Natalia Ferraz de Menezes
Maciel Procuradora
Municipal