



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



**PARECER Nº. 322/2022**

**PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº. 21633/2022**

**ASSUNTO:** licitação para contratação de serviços de apoio administrativo, sob regime de execução indireta, com dedicação exclusiva de mão de obra.

**INTERESSADO:** Coordenadoria de Licitações e Contratos.

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO.  
PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE  
REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE  
SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO, SOB  
REGIME DE EXECUÇÃO INDIRETA, COM  
DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA.  
LEI N. 10.520/2002. LEI N. 8.666/93.  
RECOMENDAÇÕES.**

## **1 - RELATÓRIO**

Trata-se de pedido de análise e de emissão de parecer jurídico realizado pela Coordenadoria de Licitações e Contratos, nos autos do procedimento administrativo nº. 21633/2022, no qual se objetiva a contratação de serviços de apoio administrativo, sob regime de execução indireta, com dedicação exclusiva de mão de obra, através de licitação na modalidade pregão presencial, tipo menor preço por lote, pelo sistema de registro de preços.

Inicialmente, vale relacionar os principais documentos que integraram os autos deste procedimento administrativo, são eles:

- I. Documento de formalização da demanda (p. 01/02);
- II. Despacho de encaminhamento dos autos pela Presidência (p. 03);
- III. Estudo técnico preliminar (p. 04/34);
- IV. Termo de referência, no qual consta o objeto, a justificativa da contratação e as disposições atinentes à contratação (p. 35/63);
- V. Cotações realizadas com as empresas MASTER IDEIAS; ISAO GESTÃO DE PESSOAS LTDA; JWC MULTISERVIÇOS LTDA (p. 64/142);
- VI. Mapa comparativo de preços (p. 143);
- VII. Solicitação de verificação de disponibilidade orçamentária e financeira emitida pela Diretoria Executiva, com resposta positiva da DIFIN (p.144/145);



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



- VIII. Despacho da Presidência autorizando a abertura do procedimento licitatório (p. 146);
- IX. Minuta do edital da licitação e de seus respectivos anexos (147/243);
- X. Solicitação de análise e de emissão de parecer jurídico (p. 244).

É o relatório. Segue o Parecer.

## 2 – DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

No caso em tela pretende-se contratar serviços de apoio administrativo, sob regime de execução indireta, com dedicação exclusiva de mão de obra, os quais podem ser classificados como "comuns", conforme se depreende do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, visto que os postos de trabalhos indicados são passíveis de padronização.

Sendo comum a natureza dos serviços pretendidos, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº. 10.520/02, julgamos adequada a opção pela contratação mediante licitação na modalidade pregão. *In verbis*:

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.**

Considere-se, também, no que concerne especificamente ao Sistema de Registro de Preços - SRP que, a par da modalidade concorrência prevista no art. 15, § 3º, inciso I, da Lei nº. 8.666/93, o art. 11 da Lei nº. 10.520/02 admitiu a utilização do Pregão para a efetivação do registro de preços para eventual contratação de bens e serviços comuns. Veja-se:

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

Outrossim, extrai-se da análise do próprio regulamento do SRP no âmbito do município de Rio Branco, instituído pelo Decreto nº. 717/2015, que:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

[...]

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



O SRP permite que sejam registrados os preços relativos à unidade de medida estabelecida para o serviço a ser prestado, bem como os preços dos bens e serviços a serem adquiridos, de forma a viabilizar a aquisição mais célere e conforme a necessidade da administração dos bens e serviços já registrados, durante o prazo de validade da Ata de Registro de Preços. Cabe ressaltar que "a existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições" (art. 16 do Decreto Municipal nº. 717/2015).

No caso, extrai-se do consignado no ETP (p. 07/08), que a quantidade a ser registrada visa atender a necessidade de serviço nos anos de 2022 e 2023, conforme a demanda do momento observada pelo gestor.

Em relação ao tipo de licitação, reputamos acertada a escolha de licitar por lote. Sempre que possível é recomendável a adoção do menor preço por item, porém, a depender das peculiaridades do objeto pretendido, admite-se o seu agrupamento em lotes.

No presente caso, por uma questão de gestão dos serviços que se pretende contratar optou-se pelo lote, porquanto se licitado por itens, a Administração teria o ônus de potencialmente gerir 9 (nove) contratos/compromissos financeiros relacionados a objetos muito semelhantes entre si, conforme justificativa de p. 11/12.

### **3 – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL**

#### **3.1 – DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO**

Nesse ponto, vale averbar que não cabe a esta Procuradoria adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais. Nosso papel é recomendar que a justificativa apresentada seja a mais completa possível, orientando, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados.

Na descrição do serviço, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados irrelevantes ou impertinentes, que possam limitar a competição indevidamente.

Nesse sentido, o art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002 impõe:

Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:  
(...)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



Importante ressaltar, ademais, que o art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/93 veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal retro mencionado, impõe-se que sejam apresentados os quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente, considerando-se ainda que de tal estimativa dependerá o valor contratual.

Necessário, pois, que a justificativa contenha esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados do certame – tanto o quantitativo máximo da ata, quanto o lote mínimo de cada pedido.

Para melhor formulação da lista de produtos/serviços necessários é recomendável a consulta ao setor competente, a fim de justificar a listagem com base em demonstrativo de consumo dos exercícios anteriores. O detalhamento dos bens será útil não apenas para a delimitação do objeto das contratações, mas servirá também para a realização da pesquisa de mercado, identificação do valor estimado da licitação, realização do procedimento da Intenção de Registro de Preços e elaboração da minuta da ata de registro de preços por parte do setor competente.

A justificativa encontra-se contemplada no item 3 do ETP (p. 05/11),  todavia não aponta os aspectos considerados para mensuração dos quantitativos para registro, devendo ser complementada neste ponto.

Outrossim, em relação aos postos de trabalho indicados às p. 10/11, observamos que as atribuições dispostas nas p. 22-33 para os postos de assistente administrativo e de técnico desenvolvedor de sistemas são similares às já previstas no Anexo IX da Lei municipal 2.167/16 para os cargos efetivos de Agente Legislativo (sem especialidade) e Analista Legislativo esp. Tecnologia da Informação, de modo que recomendamos a supressão dos mesmos. ✓

Também vale mencionar que em relação aos dois postos de motorista (CNH categoria D), não vislumbramos suporte fático para a contratação, visto que a Câmara não dispõe em seu patrimônio de veículo que apresente as características indicadas na descrição de p. 29/30 e, ainda que venha a ter, a quantidade de dois postos de trabalho não resta justificada. Registre-se que recentemente a licitação que buscava a aquisição de veículo nesses moldes restou deserta quanto ao referido item.

Há ausência de justificativa ainda quanto aos dois postos de trabalho de artífice de serviços gerais, uma vez que este Órgão Legislativo dispõe de contrato de manutenção predial.

### 3.2 – DA AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DA LICITAÇÃO

A autorização para abertura do certame licitatório, devidamente assinada pela autoridade competente, decorre da exigência do art. 38 da Lei n. 8.666/93.

91



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



No presente caso, tal exigência restou cumprida a p. 146 dos autos com despacho autorizativo da realização da licitação subscrito pelo Presidente da CMRB.

### 3.3 – DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência é o documento que deve conter as informações e os elementos técnicos necessários para assegurar a viabilidade da contratação, sobretudo em relação à avaliação do custo, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo da execução do contrato.

No caso dos autos, o último Termo de Referência consta às p. 171/198, a respeito do qual recomendamos as seguintes alterações, para que tal instrumento esteja de acordo com o que estabelece a legislação pertinente:

**Item 1.1:** suprimir os postos de trabalho de assistente administrativo, técnico desenvolvedor de sistemas e motorista (categoria D), conforme apontado no item 3.1. Replicar nos demais itens em que mencionados.

**Itens 2.1 e 3.1:** recomenda-se a transcrição sintética das razões apontadas no ETP para efeito de acompanhamento da execução contratual em momento posterior.

**Item 7.11:** suprimir a vistoria, visto ser incompatível ao serviço que se pretende contratar. Somente a Administração consegue mensurar a quantidade de postos necessária ao serviço.

**Item 12.37.4:** inserir ao final a expressão "quando houver", porquanto ainda não existe coleta seletiva nas dependências da CMRB. Replicar nos demais itens em que mencionado.

**Item 15.26.5.3:** fazer a indicação correta do subitem citado, uma vez que o 16.6.3 não existe neste Termo de Referência.

**Item após o 16.2:** numerado erroneamente. Retificar e renumerar os demais.

**Item 22.3.3 e 22.3.3.1:** excluir a necessidade de vistoria, uma vez ser ela inadequada ao objeto a ser licitado.

### 3.4 – DA PESQUISA DE MERCADO

A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e proba, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial dos itens que servirão como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances das empresas licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável.

*CP*



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



Desta forma, o órgão deverá proceder à consulta dos preços praticados no mercado, sendo recomendável a obtenção de ao menos três orçamentos<sup>1</sup>, devendo a pesquisa ser juntada nos autos do processo de licitação.<sup>2</sup> É importante que se atente para que tal consulta se dê nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do serviço, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à contratação almejada.

Desse modo, com o intuito de verificar o custo da contratação e obtenção do valor de referência para o certame, o órgão realizou pesquisa de preços junto a fornecedores do ramo, cujos resultados finais foram consolidados no Mapa Comparativo de Preços de p. 143.

Contudo, observa-se que a pesquisa se pautou exclusivamente na consulta com fornecedores locais, sem que fosse apresentada justificativa para tanto.

Nesse sentido, recomenda-se que a pesquisa seja complementada com a juntada de preços cotados através de contratação realizada por outros órgãos ou entidades públicas. Não sendo possível, apresentar justificativa.

### 3.5 – DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

No caso de licitação realizada para registro de preços, a dotação orçamentária somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, nos termos do art. 7º, § 2º, do Decreto Municipal nº. 717/2015.

No caso, mesmo desobrigada de apresentar a dotação durante o procedimento licitatório, foi consignado tal documento à p. 145.

### 3.6 – DA MINUTA DO EDITAL E DE SEUS ANEXOS

Nesse ponto é analisado o cumprimento do disposto nos artigos 3º, I e 4º da Lei n. 10.520/02 e, subsidiariamente, no art. 40 da Lei 8.666/93, dispositivos que indicam os elementos mínimos que devem conter um edital de licitação.

Seguem, portanto, as recomendações que entendemos necessárias:

#### 3.6.1 – Da minuta do edital propriamente dito (p. 147/170)

**Itens 4.5 e 4.6:** suprimir. Informação já mencionada no item 4.4. Ademais a utilização de ordem de fornecimento mostra-se incompatível ao objeto.

**Itens 6.4 e 6.13.1:** deixar claro que esses itens referem-se apenas a ME e EPP.

<sup>1</sup> Acórdãos nº 980/2005, nº 3.219/2010, ambos do Plenário, e nº 7.821/2010-1ª Câmara do TCU

<sup>2</sup> Nesse sentido, dispõem os Acórdãos nº 663/2009 e nº 3.219/2010 do Plenário do TCU.

**Item 8.4:** o Anexo XI não consta formalmente na listagem de anexos. Inserir o documento. Fazer referência ao Anexo VII-D, item 7.6 da IN n. 05/2017.

**Item 9.3:** citar prazo para regularização, uma vez que o subitem 9.1.2 não faz essa referência.

**Item 9.4:** descrição não corresponde ao objeto. Adequar ao constante no Edital e TR.

**Item 9.4.3:** suprimir a exigência de papel timbrado.

**Item 15.4:** suprimir. Os itens serão registrados em lote único com critério de menor preço global. O 15.4.1 passa a ser o 15.4, pois trata do cadastro de reserva.

**Item 16.3.1:** suprimir. Será necessariamente formalizado o termo contratual.

**Item 16.4:** adequar ao prazo de vigência previsto no item 1.5 do TR (p. 171), o qual está erroneamente indicado como 21.5, devendo ser corrigido o equívoco.

**Item 24:** referir que tanto a impugnação como o pedido de esclarecimento podem ser protocolados por escrito ou por meio eletrônico.

### 3.6.2. Da minuta da Ata de Registro de Preços (p. 197/210)

**Item 5.1:** substituir "deste" Termo de Referência para "no" Termo Referência.

**Itens 7.1, 7.2 e 11** suprimir, já disposto na cláusula 8.

### 3.6.3. – Da minuta do contrato (p. 210/236)

**Formatação:** o documento está iniciando no meio da página, retificar.

**Cláusula terceira, das obrigações da contratada:** renumerar. Erro na numeração da cláusula.

**Cláusula quinta:** adequar ao prazo de vigência previsto no item 1.5 do TR (p. 171), o qual está erroneamente indicado como 21.5, devendo ser corrigido o equívoco.

**Cláusula oitava, 8.1:** substituir "Termo de Referência" para "contrato".

**Cláusula décima sexta:** excluir a necessidade de vistoria, pois inadequada ao objeto licitado.

## **4 - PARTICIPAÇÃO NO CERTAME DAS ME, EPP E COOPERATIVAS EQUIVALENTES**

A Lei Complementar nº. 123/06, ao instituir o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dedicou seu Capítulo V ao estabelecimento de regras que lhes ampliam o acesso às licitações e contratações de compras, obras e serviços pela Administração Pública.





**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**

Municipal  
252  
Ribeira V.

As inovações almejam implementar o tratamento diferenciado que a Constituição da República assegura a essas empresas, em homenagem à sua relevância na geração de atividade produtiva para milhões de brasileiros, que, de outro modo, permaneceriam fora do mercado de trabalho integrado pelas empresas de maior porte.

Aqui vale lembrar que, segundo o artigo 48 da Lei Complementar nº. 123/06, o processo licitatório será 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).

Ademais, considerando a disposição do art. 34 da Lei n. 11.488/2007, aplicam-se às cooperativas cuja receita bruta não supere o limite aplicável às empresas de pequeno porte, as mesmas normas de favorecimento às microempresas e empresas de pequeno porte no procedimento licitatório previstas na Lei Complementar n. 123/2006.

Nesse sentido, observamos dos valores de referência adotados no Mapa Comparativo de preços (p.143) que se trata de uma licitação não exclusiva ME e EPP, uma vez que o preço global estimado é superior ao valor de referência prescrito no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006.

## **5 - CONCLUSÃO**

Ante o exposto, ressalto que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos deste procedimento.

Outrossim, à luz do art. 44 da Lei Orgânica do Município de Rio Branco e do art. 15 da Lei nº. 2.168/16, incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

É nosso dever salientar ainda que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Ademais, alertamos à necessidade de observância aos parâmetros definidos na Recomendação Conjunta n. 02/2018 (sobre vedação ao nepotismo), de lavra desta Procuradoria, já no procedimento licitatório (especialmente seu art. 2º, incisos IV, V e VI), a fim prevenir futuras rescisões contratuais indesejadas.

*[Handwritten signature]*





**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**




Com essas razões, esta Procuradoria entende que o procedimento administrativo de nº. administrativo nº. 21633/2022, no qual se objetiva a contratação de serviços de apoio administrativo, sob regime de execução indireta, com dedicação exclusiva de mão de obra, através de licitação na modalidade pregão presencial, pelo sistema de registro de preços, necessita da verificação de adequação aos pontos mencionados nos tópicos 3.1, 3.3, 3.4 e 3.6 deste parecer, a fim de se enquadrar nos parâmetros legais, para que possa ser dado prosseguimento ao certame licitatório pretendido.

É o parecer.

Remetam-se os autos à Diretoria Executiva.

Rio Branco-AC, 26 de agosto de 2022.

  
**Renan Braga e Braga**  
Procurador-Geral  
Matrícula 11.156