PROCESSO ADMINISTRATIVO 2480 ASSINADO ELETRONICAMENTE

PARECER JURÍDICO

SOLICITAÇÃO DE PARECER DE EXAME DO PROCESSO LICITATÓRIO / CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 022.2024-SEMURB.

Agente de Contratação,

Juliana Duarte Façanha,

Vem a esta Procuradoria Jurídica despacho protocolado no dia 24 de outubro de 2024, pleiteando parecer jurídico de exame do processo licitatório consubstanciado na **Concorrência nº 022.2024-SEMURB**, que tem como objeto a **É A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA PÚBLICA, INCLUINDO COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES E COMERCIAIS, VARRIÇÃO DE RUAS, CAPINA, ROÇAGEM, PODA E MANUTENÇÃO DE ÁREAS VERDES E PRAIAS, JUNTO À SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E URBANISMO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE-CE**, para as Secretarias solicitantes, conforme consta no Termo de Referência – Anexo – I, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 6.904/2024.

Após decisão da autoridade administrativa de fazer a contratação, para atendimento da secretaria municipal e da demonstração de sua necessidade, por meio de justificativa, o processo foi encaminhado ao setor de licitação para elaborar a minuta do Edital da ata de registo de preço e do contrato, tendo os autos sido encaminhados pela Pregoeiro para análise jurídica, conforme dispõe a legislação vigente.

O processo normalmente, sem quaisquer impugnações, recursos ou pedidos de esclarecimentos.

É o que há para relatar, passa a opinar a procuradoria.

I. RELATÓRIO

O processo licitatório é composto pelos seguintes documentos principais:

*a) **Termo de Abertura de Processo**: Formalizado em 29 de maio de 2024, autorizando a contratação para serviços de limpeza*

PROCESSO ADMINISTRATIVO 2481 ASSINADO ELETRONICAMENTE

urbana, assinado pelo Ordenador de Despesas Herbenson Marques Gomes.

b) ***Documento de Formalização de Demanda (DFD)****: Detalha a necessidade dos serviços de coleta e limpeza pública, fundamentada na Política Nacional de Resíduos Sólidos e aprovada pela autoridade competente, assinado por Antonio Nilton Ferreira de Azevedo.*

c) ***Especificações Técnicas e Projeto Básico****: Inclui condições técnicas para a execução dos serviços, detalhamento das áreas de coleta e cronograma, com estimativas de veículos e equipes necessárias.*

d) ***Minuta do Edital e Contrato****: Contém regras de participação e obrigações contratuais, incluindo cláusulas de penalidades, fiscalização, condições de pagamento e reajustes, conforme exigido pela Lei nº 14.133/2021.*

e) ***Justificativa Orçamentária e Nota de Reserva****: Confirma a viabilidade financeira do projeto, com valores atribuídos a cada atividade, detalhando o orçamento e justificando a necessidade da contratação para manter a saúde e o bem-estar público.*

f) ***Pareceres Técnicos Internos****: Diversos pareceres técnicos apontam as justificativas para as especificações de equipamentos e critérios de qualificação. Esses pareceres defendem que as exigências rigorosas visam garantir a eficiência operacional e a conformidade ambiental dos serviços prestados, dado o impacto ambiental e urbano associado ao manejo de resíduos.*

2. Pedidos de Esclarecimento e Impugnações

As empresas questionaram detalhes sobre a capacidade operacional e os requisitos técnicos dos veículos. A

PROCESSO ADMINISTRATIVO 2482 ASSINADO ELETRONICAMENTE

administração respondeu defendendo as exigências para garantir a qualidade e eficiência do serviço.

A impugnação formal apresentada alegou que as especificações limitavam a competitividade. O órgão licitante manteve as exigências, justificando que eram necessárias para garantir o padrão de qualidade exigido.

3. Suspensão e Republicação

O processo foi suspenso para revisão dos pontos técnicos, sendo republicado em 13 de agosto de 2024, com nova sessão marcada para 30 de agosto de 2024 às 09h00min.

4. Empresa Vencedora e Valor Contratado

Após análise das propostas, a empresa vencedora foi a empresa **LR SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES EIRELI, inscrita no CNPJ**: 26.287.364/0001-98 e com o valor total de **R$ 22.900.849,92 (vinte e dois milhões, novecentos mil, oitocentos e quarenta e nove reais e noventa e dois centavos)**.

Os documentos de apoio demonstram que o processo foi conduzido em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, com as devidas correções e publicações exigidas.

II. APRECIAÇÃO JURÍDICA

A análise jurídica tem por finalidade verificar a legalidade do processo licitatório conforme a Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto ao controle prévio de legalidade e adequação do edital e contrato.

1. Especificações Técnicas e Critérios de Julgamento:

- As especificações e critérios foram mantidos conforme previstos no projeto básico, garantindo atendimento ao interesse público. A justificativa dos requisitos técnicos demonstra o compromisso com um padrão de serviço que atende à necessidade da municipalidade.

PROCESSO ADMINISTRATIVO 2483 ASSINADO ELETRONICAMENTE

2. **Respostas aos Pedidos de Esclarecimento e Impugnações:**

- As respostas emitidas pelo órgão licitante justificaram a manutenção das exigências. A errata publicada corrigiu detalhes técnicos e esclareceu pontos para ampliar a transparência.

3. **Suspensão e Procedimento de Publicidade:**

- A suspensão foi necessária para garantir o ajuste técnico e dar resposta às impugnações, com nova publicação e republicação adequadamente publicadas no Diário Oficial.

4. **Minuta do Edital e Contrato:**

- A minuta do edital e contrato observou as exigências da NLLC, com cláusulas de fiscalização, obrigações e penalidades claras.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

> *Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.*
> *§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:*
> *I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*
> *II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.*

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

> *Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.*

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar 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.

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

> *Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*
> *I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;*

PROCESSO ADMINISTRATIVO 2485 ASSINADO ELETRONICAMENTE

> *II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;*
> *III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento; IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;*
> *V - a elaboração do edital de licitação;*
> *VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação; VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;*
> *VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
> *IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;*
> *X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;*
> *XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.*

Verificamos pelos documentos constantes dos autos que os procedimentos iniciais para abertura de procedimento licitatório foram corretamente observados. Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

No mérito, a contratação poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida, ou seja, concorrência, conforme dispositivo abaixo transcrito:

> *Art. 28. São modalidades de licitação: II - concorrência; Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.*

PROCESSO ADMINISTRATIVO 2486 ASSINADO ELETRONICAMENTE

Desta forma, a modalidade escolhida para a licitação está em conformidade com o exigido pela legislação, conforme projeto básico em anexo. E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade, tendo em vista que a contratação de empresa para execução dos serviços de reforma e ampliação dos Centros de Educação e Desenvolvimento Infantil de interesse da Secretaria de Educação do Município de São Gonçalo do Amarante/Ce.

Ademais, registra-se a inexistência do plano anual de contratações nesta Secretaria, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, in fine:

> *Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.*

Seguindo a análise, verifica-se que o projeto básico elaborado a partir do estudo técnico preliminar contém os seguintes itens: definição do objeto, regime de execução da obra, documentos de referência, critérios para o recebimento da obra, prazo de execução e vigência do contrato, estimativa de preço, apresentação da proposta e critérios de aceitabilidade, obrigações e responsabilidade da contratada e da contratante, garantia, a medição e pagamento, dotação orçamentária.

Nesse ponto, deve conter todos os elementos exigidos pelo inciso XXV do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

> *Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os*

PROCESSO ADMINISTRATIVO 2487 ASSINADO ELETRONICAMENTE

> *seguintes elementos: a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida; b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos; c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso; f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei.*

Desta forma, deve-se observar na fase preparatória do certame se o Projeto Básico está em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

III. DA MINUTA DO EDITAL

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam: projeto básico, estudo técnico preliminar, minuta do contrato, e o memorial descritivo e anexos. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

> *Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.*

PROCESSO ADMINISTRATIVO 2488 ASSINADO ELETRONICAMENTE

IV. DA MINUTA DO CONTRATO

Neste ponto, a minuta do contrato as seguintes cláusulas: objeto, preço e condições de pagamento, vigência, dotação orçamentária, reajustamento de preço, obrigações da Contratante e Contratada, fiscalização, pagamento, alterações, rescisão contratual, penalidades, norma aplicada e eleição de foro.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

> *Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:*
> *I - o objeto e seus elementos característicos;*
> *II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;*
> *III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;*
> *IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;*
> *V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;*
> *VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;*
> *VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;*
> *VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;*
> *IX - a matriz de risco, quando for o caso;*
> *X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;*
> *XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;*
> *XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;*
> *XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;*
> *XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;*
> *XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;*
> *XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;*

PROCESSO ADMINISTRATIVO 2489 ASSINADO ELETRONICAMENTE

> *XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;*
> *XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;*
> *XIX - os casos de extinção.*

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

De mais a mais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo a concorrência, o que se encontra em perfeita correção uma vez que se trata pela natureza do objeto, atendendo o disposto no incisos XXXVIII, do artigo 6º c/c art. 28, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Isto posto, o critério de regime de execução será empreitada por preço global, tipo menor preço, do mesmo modo, mostram-se adequados para a modalidade determinada pelo legislador. E ainda, a minuta do Edital de forma bastante acertada, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento.

V. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, onde o **Aviso de Licitação** foi publicado em **13 de agosto de 2024, com nova sessão marcada para 30 de agosto de 2024 às 09h00min**.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

PROCESSO ADMINISTRATIVO 2490 ASSINADO ELETRONICAMENTE

VI. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados acima.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.

. Assim, sob a égide dos princípios constitucionais da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, considerando ainda que a licitação objetiva garantir a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, com o fito de preservar o interesse público, opino favoravelmente ao prosseguimento da Concorrência Pública **n.º 022.2024-SEMURB**, recomendando a sua homologação.

O parecer contém 11 (onze) laudas, todas rubricadas pelo procurador signatário.

É o nosso parecer, Salvo Melhor Juízo.

São Gonçalo do Amarante-CE, 28 de Outubro de 2024.

JANDY ARAÚJO MOREIRA
OAB - CE: 23469