

## PARECER

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONCORRÊNCIA. SERVIÇOS DE ENGENHARIA. LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI N.º 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

### 1) RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Município de Santa Filomena (PE), na modalidade **Concorrência**, conforme justificativa e especificações constantes na documentação encaminhada.

### 2) APRECIÇÃO JURÍDICA

#### 2.1) Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II, da Lei Federal n.º 14.133, de 2021.

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 n.º 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

*Enunciado BPC n.º 07*

*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.

## 2.2) Limites e instâncias de governança

No presente caso, o valor máximo estimado para a contratação é de **R\$ 2.846.779,71 (dois milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, setecentos e setenta e nove reais e setenta e um centavos)** e o órgão assessorado declarou constituir atividade de custeio.

## 2.3) Mérito

Para instruir os autos, foi juntado o **Estudo Técnico Preliminar**, que apesar de se tratar de documento técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei Federal n.º 14.133/2021; o **Projeto Básico**, que define e dimensiona os serviços, conforme o art. 6º, inciso XXV, da Lei Federal n.º 14.133/2021; e a **Minuta do Edital e do Contrato**, pré-elaborada pela autoridade competente ordenadora de despesa.

O art. 37 – *caput* e inciso XXI – da Constituição Federal estabelece que os entes públicos do país devem obediência aos **princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**, devendo as obras, serviços, compras e alienações por parte da Administração serem empreendidas mediante processo de **licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

Corroborando essa base principiológica o disposto no art. 5º da Lei n.º 14.133, de 2021, que além desses, estabelece como **princípios o interesse público, a**

probidade administrativa, a igualdade, o planejamento, a transparência, a eficácia, a segregação de funções, a motivação, a vinculação ao edital, o julgamento objetivo, a segurança jurídica, a razoabilidade, a competitividade, a proporcionalidade, a celeridade, a economicidade e o desenvolvimento nacional sustentável.

À vista disso, por se tratar de contratação de serviços engenharia, a modalidade de licitação **Concorrência** é oportuna, conforme art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei Federal n.º 14.133/2021. Ademais, é expresso qual será o critério de julgamento (**menor preço**), o regime de execução (**empreitada por preço unitário**) e o modo de disputa entre os licitantes (**fechado e aberto**) – com a devida definição de quais propostas, dentre as melhores classificadas na disputa fechada, seguirão para a fase de lances sucessivos (disputa aberta).

Ainda, a legislação de regência – a fim de evitar o fracionamento de despesas – veta que parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sejam licitadas separadamente. Sobre isso, dispôs o TCU:

*Um dos requisitos para que se caracterize o fracionamento de despesas é que os objetos licitados separadamente pudessem ser realizados concomitantemente (Acórdão n.º 935/2007 – Plenário).*

Por conseguinte, sendo bem sucedido o certame em análise, subsiste o impedimento à realização de outra licitação para o mesmo objeto, cabendo ao gestor o adequado planejamento da contratação. É o que explicita o TCU:

*Planeje adequadamente as compras e a contratação de serviços durante o exercício financeiro, de forma a evitar a prática de*

*fracionamento de despesas. (Acórdão n.º 324/2009 – Plenário).*

Destarte, o manifesto deve apresentar as especificações dos serviços a serem realizados, bem como as expectativas de consumo de correlatos.

Em relação aos **documentos de habilitação**, as minutas encaminhadas estabelecem os comprovantes necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do proponente de realizar o objeto, consoante os dispositivos do Capítulo VI da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Para a **habilitação jurídica** (art. 62, I c/c art. 66) é requerida a comprovação da existência jurídica da proponente. Para **habilitação fiscal, social e trabalhista** (art. 62, III) são demandados os requisitos dispostos nos incisos do art. 68 da Lei Federal n.º 14.133/2021.

No que se refere a **qualificação econômico-financeira** (art. 62, IV) se pede: a) o balanço patrimonial, com demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais (art. 69, I); b) certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do proponente (art. 69, II); e c) comprovação de Patrimônio Líquido Mínimo igual ou superior a 5% (cinco por cento) do valor estimado da contratação (art. 69, § 4º).

Já a documentação relativa à **qualificação técnico-profissional e técnico-operacional** (art. 62, II) consta a exigência de: a) profissional, devidamente registrado no conselho de classe competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviço de características semelhantes (art. 67, I); b) certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, que demonstrem a capacidade operacional da proponente na execução de serviços similares (art. 67, inciso II); c) registro

ou inscrição da proponente na entidade profissional competente (art. 67, inciso V); d) apresentação de declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto (art. 67, inciso VI); e e) declarações da licitante de cumprimento a preceitos constitucionais. Relevante aludir que os atestados requeridos no Edital em comento se restringem às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, conforme determina o art. 67, § 1º.

Sobre a **Pesquisa de Preços**, o valor estimado da contratação – acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) – se respaldou na composição dos custos unitários.

A **Minuta do Contrato** reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas aos instrumentos da espécie – conforme prescreve o art. 92 da Lei n.º 14.133, de 2021 – tal como: a imprescindibilidade de definição clara do objeto e seus elementos característicos; a vinculação ao edital e à proposta do vencedor; a legislação aplicável à execução do contrato; o regime de execução; o preço e as condições de pagamento; os critérios e a periodicidade da medição; a periodicidade e critérios do reajustamento de preços; os prazos para liquidação e pagamento; os prazos para a execução e conclusão do contrato; o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; os direitos e as responsabilidades das partes; as penalidades cabíveis; os valores de eventuais multas; a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, todas as condições de habilitação e/ou qualificação; o modelo de gestão do contrato; os casos de extinção; o foro etc.

Para mais, foi juntado aos autos **Análise de Riscos**, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021.

Outro ponto relevante recai sobre a necessidade de a Administração estabelecer parâmetros que promovam o **desenvolvimento nacional sustentável**. Assim, o edital em comento entabula que as ações empreendidas devem integrar critérios que otimizem a utilização de recursos, gerando um menor impacto ambiental (arts. 5º e 11 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021). Contudo, é ao órgão assessorado que cabe a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis ao objeto a ser contratado.

De mais a mais, o art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de **reajustamento de preço**, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. No caso concreto, a minuta de edital e anexos revela que a Administração estabeleceu índice de reajustamento de preço conforme exigência legal.

Aos autos do processo administrativo também fora acostada a portaria de **designação do agente de contratação**, a quem competirá tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

Ademais, insta sobrelevar que os documentos que formalizam o vínculo contratual, os aditivos e demais ajustes, deverão ser anexados ao processo administrativo, porquanto ele é único e indivisível, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União (Decisão n.º 955/2002–Plenário e Acórdãos n.º 1300/2003–Primeira Câmara, 216/2007–Plenário, 338/2008–Plenário).

Destaco ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e da minuta do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a publicação de extrato do edital

no Diário Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021.

Para além, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no 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 Federal n.º 14.133, de 2021.

Por tudo o posto, nota-se que o procedimento ocorreu em concordância com o que estabelece a legislação de regência, por conseguinte, a pretensa contratação se encontra justificada, instrumento este que foi devidamente aprovado pela autoridade competente.

### 3) 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.

Portanto, com fulcro nas informações constantes no processo administrativo, promove-se o visto ao supracitado, consoante os termos do art. 53 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021.

À consideração superior.

Santa Filomena/PE, 07 de janeiro de 2025.

**JONATHAM BRYAN SILVA COELHO**

Assessor Jurídico

OAB/PE n.º 39.632