

PARECER JURÍDICO Nº 023/2023

Processo Licitatório nº: 3/2023-002 - PMI

Modalidade: Concorrência

Objeto: Contratação de empresa especializada em serviços de limpeza urbana, coleta e transporte de lixo domiciliar e comercial, para atendimento das necessidades das secretarias municipais de infraestrutura e ordenamento territorial e meio ambiente do município de Itupiranga - PA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO LICITATÓRIO. MODALIDADE CONCORRÊNCIA. REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE LIMPEZA, COLETA E TRANSPORTE DE LIXO DOMICILIAR E COMERCIAL. ART. 23, DA LEI FEDERAL Nº 8.666/93. POSSIBILIDADE.

I - RELATÓRIO

Vem ao exame desta Procuradoria o processo em referência, para análise e parecer sobre a regularidade dos atos praticados para a realização da Licitação na modalidade Concorrência n.º 3/2023-002-PMI, que versa sobre contratação de empresa especializada em serviços de limpeza urbana, coleta e transporte de lixo domiciliar e comercial, para atendimento das necessidades das secretarias municipais de infraestrutura e ordenamento territorial e meio ambiente do município de Itupiranga - PA.

Foram acostados ao presente pedido os seguintes documentos: Ofício n.º 077/2023-INFRA, do Secretário de Infraestrutura, solicitando abertura de processo licitatório (fls. 02); Documentação de Oficialização de Demanda – DOD e Justificativa (fls. 03-05); Despacho do Departamento de Compras contendo cotação de preços (fls. 08-16); Despacho solicitando do Setor de Contabilidade a existência de recursos orçamentários e dotação orçamentária (fls. 17); Despacho do Setor de Contabilidade informando a existência de crédito orçamentário (fls. 18); Termo de Referência (fls. 19-30); Solicitação de Despesa, do Secretário de Infraestrutura (fls. 31); Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e Autorização do Prefeito Municipal (fls. 32); Portaria de nomeação dos integrantes da Comissão Permanente de Licitação – CPL (fls. 33-34); Termo de Autuação (fls. 35); Minuta do edital e anexos, inclusive contrato (fls. 36-115) e; Despacho encaminhando o presente processo à esta Procuradoria (fls. 116).

É o relatório, passa-se ao parecer opinativo.

II - CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS

Prefacialmente, válido registrar que o exame jurídico prévio das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de que trata o parágrafo único do artigo 38¹, da lei nº 8.666/93, é exame, “*que se restringe à parte jurídica e formal do instrumento, não abrangendo a parte técnica dos mesmos.*”².

Há de se ressaltar que o presente parecer jurídico visa a informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da Administração Pública, não tendo caráter vinculativo nem decisório, o qual, obrigatoriamente deve ser submetido à autoridade superior para decisão final, não sendo a autoridade superior obrigada a acatamento.

Cumpre esclarecer, também, que toda verificação desta Procuradoria tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública. Portanto, tornam-se as informações reputadas como técnicas, dotadas de verossimilhanças, pois não possui esta Procuradoria o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Nota-se que, em momento algum, está-se fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

Por fim, de acordo com recomendações da Controladoria Geral da União, a emissão do presente parecer não demonstra endosso no mérito administrativo, sendo esta competência da área técnica competente da Administração:

Boa Prática Consultiva – BPC nº 07 a) Enunciado **O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável.** Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

O enunciado está em conformidade com firme entendimento do Supremo Tribunal Federal - STF (MS 24631, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. Joaquim Barbosa, Julgamento: 09/08/2007, Publicação: 01/02/2008).

¹ Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

² TOLOSA Filho, Benedito de. Licitações: Comentários, teoria e prática: Lei nº 8.666/93. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 119

III - FUNDAMENTAÇÃO

Saliente-se, inicialmente, que a presente análise está adstrita aos aspectos jurídicos que permeiam a solicitação objeto dos autos, estando ressalvados, desde logo, quaisquer aspectos técnicos, econômicos, financeiros e/ou orçamentários não abrangidos pelas atribuições desta Procuradoria.

Vale ressaltar que a obrigatoriedade de a Administração Pública realizar licitação previamente às suas contratações está previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal. O procedimento possibilita à Administração a aquisição menos onerosa do objeto ou serviço, que propõe adquirir a melhor proposta, para o que pretende contratar, observada, em todo caso, a isonomia entre os participantes do processo, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Licitação traz a ideia de disputa isonômica, ao fim da qual será selecionada a proposta mais vantajosa aos interesses do Poder Público, com vistas à celebração de um contrato administrativo, para realização de obras, **serviços**, concessões, permissões, compras, alienações ou locações³.

Coube à Lei de licitações nº 8.666/93 disciplinar as determinações constitucionais supramencionadas, disciplinando as modalidades, tipos, inexigibilidades ou dispensas, bem como assuntos correlatos a contratos ou convênios.

Quanto à adoção da modalidade Concorrência, para atender o interesse da Secretaria de Infraestrutura, há que se registrar algumas considerações. Ao se deparar com uma requisição de licitação para a execução de serviços especializados, a Fazenda Pública deve se ater a certas exigências mínimas, visando garantir a real possibilidade de conclusão da licitação.

“Modalidade de licitação” consiste em um procedimento ordenado segundo certos princípios e finalidades. O que diferencia uma modalidade de outra é a estruturação

³ ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 26. ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. Pg. 701.

procedimental, a forma de elaboração de propostas e o universo de possíveis participantes.

A modalidade de licitação em tela é passível de utilização pela Administração Pública Municipal, para contratação de obras, serviços e compras, de qualquer valor, possui previsão legal no art. 22, §1º, da Lei 8.666/1993, segundo o qual:

§ 1º. Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

Por conseguinte, a utilização da modalidade concorrência é teoricamente possível para a celebração de contratos de qualquer valor, sendo essa modalidade, regra geral, a de maior competitividade.

Corroborando com esse entendimento, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

A concorrência é a mais complexa das modalidades de licitação. Presta-se à contratação de obras, serviços e compras, de qualquer valor. Além disso, é a modalidade exigida, em regra, para a compra de imóveis e para a alienação de imóveis públicos, para a concessão de direito real de uso, para as licitações internacionais, para a celebração de contrato de celebração de serviços públicos e para os contratos de parcerias públicos-privados (que são espécie do gênero “concessões”. Seja qual for o valor do contrato que a administração pretenda firmar, a concorrência, em tese, pode ser utilizada⁴.

A lei nº 8.666/93 expressamente prevê alguns requisitos que devem ser observados antes da instauração de licitação com o objetivo de contratar empresa para a execução de serviços, conforme se vislumbra da leitura do art. 7º, § 2º:

Art. 7º. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º. As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

⁴ ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 26. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. Pg. 740-741.

Dessa forma, constata-se que o presente processo preenche estes requisitos legais mínimos, podendo, assim, ser autorizada a instauração de licitação para contratar o objeto pretendido.

Para contratar a execução de serviços de engenharia, a Lei de Licitações, estabelece em seu artigo 23, I, que esta contratação deverá ser precedida de licitação, nas modalidades Convite, Tomada de Preços ou Concorrência, veja-se:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
- c) **concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).**

O artigo 22, da Lei nº 8.666/93, estabelece diversas modalidades de Licitação. Na presente situação, observa-se que a modalidade escolhida foi a Concorrência, nos termos do disposto no art. 22, inciso II, c, da Lei de Licitações e Contratos.

Considerando que a concorrência é a modalidade indicada para as compras e serviços, cujo valor seja superior a R\$ 1.430.000,00 (um milhão quatrocentos e trinta mil reais), conforme valor atualizado pelo Decreto nº 9.412/2018 em seu artigo 1º, II, alínea “c”, e que, no caso concreto, o valor estimado para a licitação é de R\$ 7.957.535,00 (sete milhões novecentos e cinquenta e sete mil quinhentos e trinta e cinco reais), revela-se adequada a escolha.

Foi sugerido pela Comissão Permanente de Licitação a utilização da modalidade Concorrência, a qual pode ser aplicada no presente caso, pois há autorização legal prevista no art. 23, II, alínea “c” da lei nº 8.666/93, enquadrando-se esta modalidade no critério da anualidade orçamentária do planejamento das despesas públicas, considerando investimentos desta municipalidade em despesas desta natureza no exercício financeiro corrente.

No mais, dentre as exigências legais, para elaboração do edital, para as compras e serviços, conforme o disposto no § 2º, I, do art. 40, deve constar como anexo do edital,

um projeto básico contendo planilha orçamentária e especificações técnicas, nos seguintes termos:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: (...)

§ 2º. Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

Percebe-se, portanto, da leitura literal do dispositivo supramencionado, que o Projeto Básico é documento indispensável para a correta e regular execução do objeto licitado, pois é nesse projeto que há a descrição do objeto em um conjunto de desenho, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos que assegurem a viabilidade adequada do serviço.

No caso vertente, encontra-se atendida a exigência legal, uma vez que consta dos autos às fls. 19-30, o Termo de Referência contendo as especificações técnicas, planilhas físicas e orçamentária, razão pela qual entende-se que atende aos requisitos legais para prosseguimento do processo licitatório.

Feitas essas considerações, passa-se a análise da Minuta de Edital e de Contrato que será conduzida à luz da legislação aplicável ao presente caso, ou seja, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e atualizações posteriores, Lei Complementar nº 123/2006, Lei Complementar nº 147/2014, Lei Complementar nº 155/2016 e demais normas regulamentadoras aplicáveis à espécie.

Nesse ponto, é de grande relevância esclarecer que esta Procuradoria se atém, tão somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação indicada no edital, ou seja, a Lei 8.666/93.

Isso porque, após a entrada em vigor da nova Lei de Licitações e Contratos de nº 14.133/21, a Administração Pública pode optar licitar ou contratar diretamente de acordo com a nova lei, desde que faça constar no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada da nova lei com as demais correlatas.

No presente caso, a lei que regerá o procedimento licitatório será a de nº 8.666/93, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não competindo a este órgão nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública em traçar os parâmetros dos serviços entendidos como necessários, bem como a forma de execução.

O art. 40 da Lei nº 8666/93 estabelece critérios mínimos de exigências que deverão ser contemplados na Minuta do Edital, além da Modalidade e Critério de Julgamento que já foram mencionados anteriormente.

Da análise minuciosa do preâmbulo da Minuta do Edital, há de se concluir que está em total obediência ao que dispõe o caput do art. 40, da Lei 8.666/93, traz com clareza e objetividade o nome da repartição interessada, qual seja, Prefeitura Municipal de Itupiranga; Processo Licitatório/Concorrência nº 3/2023-002-PMI, a modalidade Concorrência como sendo a adotada por este edital, ademais o critério de julgamento ou tipo de licitação é do tipo Menor Preço, o regime de execução a ser empregado que é o de Empreitada Global, faz menção ainda a legislação aplicável ao presente edital, indica a data, horário e local onde serão recebidos os envelopes de documentação e proposta.

Constatou-se, ainda, do preâmbulo que é destacado com clareza o objeto desta licitação, qual seja a contratação de empresa especializada em serviços de limpeza urbana e rural, coleta e transporte de lixo domiciliar e comercial.

Em atendimento ao inciso VIII, do art. 40 da Lei nº 8.666/93, prevê a minuta do edital informações sobre a retirada do edital, o acesso às informações e esclarecimentos relativos à licitação, bem como as condições para impugnar o edital, constante Cláusulas II a V. É previsto, ainda, no Tópico 7 da Minuta do Edital as condições gerais para participação do certame, impedimentos e forma de credenciamento.

Para participação nesta licitação, o edital prevê condições/exigências que deverão ser atendidas pelas empresas licitantes que estão previstas nos art. 27 a 33 da Lei 8.666/93 e se encontram nesta Minuta de Edital no Tópico 11, estando, portanto, respeitadas as exigências da Lei de Licitações.

Por fim, o edital apresenta o rol de infrações que poderão acarretar a aplicação de sanções ao contratado, para o caso de não cumprimento de cláusulas contratuais, estando presente na Minuta do Edital no Tópico 20, que trata das sanções administrativas, obedecendo ao disposto no inc. III, do art. 40, da Lei nº 8.666/93.

A minuta de Edital também prevê a necessidade de visita técnica no local destinado às obras, proporcionando, assim, que as empresas interessadas tenham pleno conhecimento da área, e de qualquer dificuldade, porventura existente, na realização do serviço, sendo totalmente possível, não caracterizando nenhuma afronta aos regramentos legais, posto que está inserta a referida possibilidade no artigo 30, III, da Lei nº 8666/93.

Da análise da Minuta do Edital, entende-se que, sem cobrança excessiva e desnecessária, estão presentes os requisitos exigidos pelos artigos 27 a 33, bem como pelo artigo 40, da Lei nº 8.666/93, que permitem, formalmente, que esteja apto para a produção dos seus efeitos.

O edital possui, ainda, seus anexos, os quais são especificações complementares necessárias ao andamento legal do certame, de forma a fornecer aos possíveis licitantes condições iguais de competição.

Feita a análise da Minuta do Edital, passa-se, então, a analisar a Minuta do Contrato, a qual deve seguir as regras previstas pelo art. 55, da Lei nº 8.666/93.

O Anexo IV, do documento em apreço, prevê as cláusulas contratuais relacionadas da seguinte forma: cláusula referente ao objeto; Valor; Prazo de Execução dos Serviços; Amparo Legal; Execução do Contrato; Vigência; Obrigações das Partes; Responsabilidade Técnica Pela Execução dos Serviços; do Acompanhamento e Fiscalização; Recebimento da Obra; Atestação dos Serviços; do Pagamento; Alteração do Contrato; do Aumento ou Supressão dos Preços; Sanções Administrativas; casos de Rescisão; das Condições Específicas; da Vinculação ao Edital e a Proposta da Contratante; do Foro.

Atende, conseqüentemente, as exigências contidas no artigo supracitado.

IV - CONCLUSÃO

Face ao exposto, diante das orientações despendidas, a documentação colacionada aos presentes autos, bem como a regular incidência do normativo aplicável ao caso em análise, o processo licitatório revela-se condizente com as exigências do ordenamento jurídico, notadamente com a Lei nº 8.666/93 e com os demais instrumentos legais citados, estando o edital apto a ser divulgado, nos meios de estilo, respeitado o prazo de 30 (trinta) dias, contados da última publicação, conforme o disposto no artigo 21, § 2º, inciso II, a, da Lei nº 8.666/93.

Não é demais lembrar, que os critérios e a análise do mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica do órgão demandante, bem como a verificação das dotações orçamentárias e especificidade ou cumulação do objeto do procedimento licitatório, pelo que o presente parecer cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

Diante disto, esta Procuradoria **OPINA PELA APROVAÇÃO DAS MINUTAS**, propondo o retorno do processo à CPL - Comissão Permanente de Licitação, para as providências decorrentes.

É o parecer opinativo que, respeitosamente, submetemos à superior consideração.

Itupiranga/PA, 20 de março de 2023.

ANTONIO MARRUAZ DA SILVA
Procurador-Geral do Município
Portaria nº 014/2022

VALDOMIRO GOMES DA SILVA JÚNIOR
Procurador Municipal
OAB/CE nº 44.856