

PARECER JURÍDICO

DA: Assessoria Jurídica da Comissão Permanente de Licitações de Piracuruca.

PARA: Pregoeiro da Comissão Permanente de Licitação (CPL) de Piracuruca.

ASSUNTO: Exame do Edital, Ata de Registro de Preço e Minuta do Contrato.

PREGÃO ELETRÔNICO SRP N° 0017/2023.

PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 001.0008543/2023.

OBJETO: Contratação de empresa especializada para execução dos serviços de limpeza (coleta de resíduos sólidos domiciliares) no município de Piracuruca, conforme especificações contidas no termo de referência e edital.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. EXAME DAS MINUTAS DE EDITAL, ARP E CONTRATO. ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N° 8.666/93. CONTROLE PREVENTIVO DA LEGALIDADE. OBSERVÂNCIA DAS NORMAS E PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO.

1. OBJETO DA CONSULTA

Trata-se de consulta formulada pela Comissão Permanente de Licitação de Piracuruca-PI, por intermédio do Sr. Pregoeiro, acerca da legalidade das regras e condições fixadas no Edital e minuta do Contrato referente ao procedimento licitatório na modalidade **PREGÃO**, na forma **ELETRÔNICO**, tipo **MENOR PREÇO**, nos termos da Lei n° 10.520, de 17 de julho de 2002, do Decreto n° 10.024, de 20 de setembro de 2019, aplicando-se, subsidiariamente, a Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, e as exigências estabelecidas neste Edital.

Devidamente tramitadas as solicitações, o processo fora autuado como **PE SRP n° 0017/2023**, cujo objeto é o Contratação de empresa especializada para execução dos serviços de limpeza (coleta de resíduos sólidos domiciliares) no município de Piracuruca, conforme especificações contidas no termo de referência e edital.

Para instruir os autos foram juntados, além de outros, os seguintes documentos foram autuados ao processo: Solicitação do Setor Demandante, portaria de designação do Pregoeiro e equipe de apoio, termo de referência contendo justificativa e planilha de preços,



termo de abertura e autuação, autorização da Secretaria responsável pelo gerenciamento do SRP no âmbito municipal, bem como a Minuta do Edital e seus anexos.

Sendo assim, a presente manifestação jurídica tem a finalidade de analisar as regras fixadas no edital e anexos do pregão de forma a atender os dispositivos legais já citados e de salvaguardar os interesses do Município.

Por conseguinte, antes de adentrar no mérito, cumpre-nos informar que, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das Minutas dos Editais e seus anexos. Todavia, vale ressaltar que, a presente análise, não adentrará na exequibilidade dos preços estimados do objeto a serem contratados através da presente licitação, nem tampouco descrição do objeto, tendo em vista que essa questão, não se mostra tarefa responsável a este órgão de assessoramento jurídico, motivo pelo qual, não será objeto de análise.

É o que se tem a relatar. Em seguida, exara-se o opinativo e análise jurídica.

2. DAS DISPOSIÇÕES LEGAIS QUE REGEM O CERTAME.

A constituição Federal em seu art. 37 estabelece que, a Administração Pública observará os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse sentido, o inciso XXI do artigo retro mencionado assevera que, 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.

Essa sujeição da necessidade administrativa a legislação, inclusive, busca dar efetividade aos dispositivos normativos e principiológicos norteadores da licitação, sobretudo, os fixados no art. 3º da Lei de Licitações e Contratos, vejamos:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita



conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifo nosso)

A norma citada acima é fundamental para assegurar a correta aplicação do princípio da legalidade, para que os editais e contratos não contenham estipulações que contravenham à lei, posto que, o preceito da legalidade é singularmente relevante nos atos administrativos. Assim, imprescindível é o exame prévio e aprovação das minutas, para que a Administração não se sujeite a violar um princípio de direito, o que é severamente tão grave como transgredir uma norma.

3. DAS REGRAS E CONDIÇÕES FIXADAS NA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS.

O ponto de partida para análise das minutas é, a meu ver, as justificativas apresentadas no Termo de Referência que viabilizaram a autorização do ordenador de despesa para que fosse realizado processo licitatório para contratação dos serviços. Nesse contexto, o termo contempla as justificativas da área contratante no sentido de que, a demanda por esses serviços ocorre em razão da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos não possuir, em seu quadro, recursos humanos e equipamentos necessários ou suficientes para exercer as funções de trabalhador de serviços de limpeza urbana, incluindo os serviços de coleta de resíduos sólidos, proporcionando boas condições de saúde para a população.

Neste contexto atualmente, verifica-se uma tendência da Administração Pública em reconhecer a importância da realização dessas atividades por empresas especializadas, desincumbindo servidores e dirigentes do Município de atribuições que, apesar de relevantes, podem ser desenvolvidas perfeitamente por meio de prestação de serviços terceirizados, cabendo a gestão municipal apenas gerenciar os serviços executados, os quais deverão ser realizados em conformidade às suas necessidades.

Apresentadas as motivações para contratação dos serviços, outro ponto relevante se refere a suscitar se os serviços listados no Termo de Referência se enquadram no conceito de serviços comuns. Todavia, ainda que se assim alguém entendesse o contrário, a matéria já foi sumulada no TCU, que, no Enunciado n.º 257/2010, preceitua:



“O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002”.

Ante a mais recente hermenêutica do próprio TCU, inconteste a possibilidade do uso da modalidade pregão para viabilizar a presente licitação. Desta feita, caracterizando-se a limpeza urbana como um serviço comum de engenharia, que não demanda conhecimentos técnicos avançados para sua execução, não se vislumbrando qualquer irregularidade no uso do pregão para licitar tal serviço.

No que tange a possibilidade de utilização do sistema de registro de preços para contratação dos serviços de limpeza pública é preciso lembrar que a jurisprudência não é uniforme quanto a utilização do SRP para esse tipo de contratação, sob o argumento de que, por se tratar de serviço com quantidades e prazos prefixados a utilização do SRP se tornaria desnecessária ou de nenhuma efetivamente.

Data a vênua a posição registrada acima, filio-me a tese defendida pelo Tribunal de Contas da União quando do Julgamento no Acórdão nº 1237/2012. Sustento essa posição no sentido de que, o Sistema de Registro de Preços possibilita que a Administração Pública registre, junto a determinada(s) empresa(s), quais preços serão praticados caso ela resolva contratar certo serviço ou adquirir certo bem. Sendo assim, o Registro de Preços é um contrato normativo, expressão que indica uma relação jurídica de cunho preliminar e abrangente, que estabelece vínculo jurídico disciplinando o modo de aperfeiçoamento de futuras contratações entre as partes.

No entanto, observamos o Acórdão do TCU nº 1737/12 e 119/16 que aduz sobre a permissão de que o SRP possa ser utilizado para contratação de serviços contínuos, desde que o termo de convocação fixe os quantitativos máximos a serem contratados e que o órgão gerenciador da ata controle as adesões posteriores para que esses limites não sejam superados nas hipóteses do art. 3º do Decreto 7.892/13, segundo, ainda o parecer 10/13 da AGU.

Tecidos esses esclarecimentos iniciais, entendo estarem sanadas eventuais dúvidas acerca da possibilidade da utilização do Pregão, em sua forma eletrônica, para sistema de registro de preços, restando clara a definição do objeto da licitação, o qual se enquadra no conceito de serviço comum, apto a ser contratado mediante a realização de Pregão, na forma eletrônica

A par disso, depois de analisar a minuta do edital constatei que o instrumento convocatório não possui cláusulas restritivas à competição, posto que, como condição para participar do certame, o Edital exige apenas, os documentos de habilitação previstos nos



Artigos 27 e seguintes da Lei Federal nº 8.666/93, em consonância com a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, vejamos:

NO CERTAME LICITATÓRIO, OS DOCUMENTOS QUE PODEM SER EXIGIDOS QUANTO A HABILITAÇÃO JURÍDICA, QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA, REGULARIDADE FISCAL E PROVA DE CUMPRIMENTO DO DISPOSTO NO INCISO XXX III DO ART. 70 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL ESTÃO ADSTRITOS AQUELES PREVISTOS NOS ARTIGOS 27 A 31 DA LEI NO 8.666/1993. ACÓRDÃO 2056/2008 PLENÁRIO (SUMÁRIO).

ABSTENHA-SE DE PREVER, COMO EXIGÊNCIA DE HABILITAÇÃO, REQUISITOS QUE NÃO ESTEJAM CONTEMPLADOS NOS ARTIGOS 28 A 31 DA LEI Nº 8.666/1993, POR AUSÊNCIA DE AMPARO LEGAL E POR RESTRINGIR A COMPETITIVIDADE DA LICITAÇÃO, EM AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 3º, § 1º, INCISO I, DA REFERIDA LEI. ACÓRDÃO TCU 1731/2008 PLENÁRIO

Sendo assim, sem delongas, é forçoso concluir que, os requisitos de habilitação exigidos no Edital são adequados e estão em sintonia com a Lei, uma vez que, as exigências habilitatórias não ultrapassaram os limites da razoabilidade, além de não ter sido permitido o estabelecimento de cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo, de modo que, as comprovações dos requisitos de habilitação restringiram-se apenas ao necessário para o cumprimento do objeto licitado, consoante disposto no artigo 32, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

Em relação as regras fixadas na Lei Complementar nº 123/2006 e Lei Complementar 147/2014, em especial àquelas que preveem o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública Federal, Estadual e Municipal. No caso em questão, embora previsto tratamento favorecido e diferenciado no que tange a regularidade fiscal e direito de preferência, a minuta do edital não trouxe a previsão específica com margem de preferência nos termos do que dispõe o artigo 48 da Lei Complementar 123/06, com reserva de lotes ou itens com disputa destinada exclusivamente à participação de MEs ou EPPs.

De todo modo, é sempre bom lembrar que, uma vez constatado que o valor do 'item de contratação' supera o limite assentado para a realização de licitação exclusiva, deverá a Administração verificar o cabimento da estipulação de cota de até 25% do objeto voltado às ME/EPP, o que se encontra vinculado à aquisição de um bem de natureza divisível, conforme redação prevista no inciso III do artigo 48 da LC 123/06.



Por conseguinte, é importante ressaltar que, todo esse esforço legislativo estabelecendo margem de preferência para micro empresários e empresas de pequeno porte (MEI, ME e EPP), é uma resposta da política pública de fomento ao desenvolvimento sustentável, posto que, esses empreendimentos respondem, segundo dados divulgados pelo SEBRAE, por 44,8% dos empregos formais brasileiros e, ainda, por 27% do PIB brasileiro¹.

Portanto, as alterações introduzidas pelo legislador, bem como a interpretação ditada pelas Cortes de Contas, têm permitido a operacionalização da norma, para que alcance seu objetivo último: **o de privilegiar as microempresas e empresas de pequeno porte no mercado de compras e contratações públicas, sem, contudo, afastar-se dos princípios norteadores das licitações**, de modo que, a ausência desse tratamento privilegiado deverá ser motivada nos autos. Nesse caso o Pregoeiro deve explicitar nos autos a motivação pela qual o instrumento convocatório não dispõe sobre o assunto, em conformidade com o disposto no Art. 49 da LC nº 123/2006, conforme alterações promovidas pela LC nº 147/2014, a fim de harmonizar as regras fixadas no edital com a exceção prevista na legislação que autoriza a não aplicação da exclusividade as ME ou EPP.

Prossequindo ao analisar o processo, observei que o Termo de Referência incluso no processo tem indicação do objeto com as obrigações das partes, de forma a possibilitar a apresentação de propostas pelos interessados, há critério de aceitação do objeto e prazos, e a justificativa para a aquisição do objeto. Verifiquei que o processo veio instruído com a Solicitação dos serviços e Termo de Referência, devidamente aprovado pela autoridade competente, certamente, por conter todos os elementos capazes de definir o objeto, de forma clara, concisa e objetiva, bem assim com nível de precisão adequado para caracterizar objeto, preenchendo, assim, as exigências elencadas no Artigo 3º, da Lei nº 10.520/2002.

O processo licitatório em análise contém o orçamento dos itens a serem licitados inclusos no próprio Termo de Referência, de sorte que, a inserção do orçamento no TR além de estar em harmonia com a jurisprudência do TCU, também encontra guarida no artigo 7º, § 2º, inciso II e artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93 c/c Artigo 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/02, considerando que, da leitura dos dispositivos retro mencionados, não se observa, nenhuma vedação a utilização do orçamento no bojo do Termo de Referência. Todavia, é oportuno destacar que o orçamento que serviu de base para fixação do preço estimado, no caso em questão deve ser juntado ao processo, a fim de conferir maior transparência e certeza da exequibilidade dos preços.

¹ De acordo com o DataSebrae, disponível em <http://datasebrae.com.br/perfil-dos-pequenos-negocios/#quantos>.



O termo de referência e edital estabelece que o julgamento e adjudicação da licitação será pelo menor preço valor global do lote, de sorte que essa opção foi trazida na minuta do edital.

A aglutinação dos itens do serviço em um único lote, bem como a opção de proceder o julgamento e adjudicação do objeto ao licitante que ofertar o menor preço por lote, embora possa sugerir uma afronta a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o tema, ao analisar de forma mais detida a opção apresentada pelo Pregoeiro é oportuno ressaltar que, essa opção encontra amparo na melhor interpretação dada a Súmula 247 do TCU.

Assim, a equipe de planejamento da contratação deve avaliar se a solução é divisível ou não, **levando** em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando a resposta a **todas as 4** perguntas a seguir forem positivas:

- I. É tecnicamente viável dividir objeto?
- II. É economicamente viável dividir o objeto?
- III. Não há perda de economia de escala ao dividir o objeto?
- IV. Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?

A resposta a essas perguntas, conforme entendimento firmado pelo TCU quando do julgamento do **Acórdão 1.946/2006-TCU-Plenário**, ressalta que, como regra geral, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, exige-se o parcelamento do objeto. Por conseguinte, para que isso seja a regra geral é mister considerar dois os aspectos básicos, quais sejam, o técnico e o econômico. Sob o primeiro, o parcelamento dependerá da divisibilidade do objeto licitado. No que concerne ao segundo quesito, o fracionamento deve ser balizado pelas vantagens econômicas que proporciona à Administração Pública, com a redução de custos ou despesas, de modo a proporcionar a obtenção de uma contratação mais vantajosa para a Administração.

Em síntese, a execução do objeto da licitação, através da operação, supervisão e gerenciamento de uma única empresa permite o acompanhamento e monitoramento dos serviços prestados, sobretudo em razão da necessidade de haver perfeita sintonia entre capina, coleta, remoção e transporte do resíduo, de sorte que, não apenas do ponto de vista operacional mais também gerencial a contratação de uma única empresa é mais vantajoso para a administração na medida em se diminui encargos administrativos, somando-se a isso, a presente contratação obriga o regular cumprimento das normas trabalhistas e da saúde do



trabalhador, revelando risco de impossibilidade de execução satisfatória do serviço caso o serviço fosse dividido em outros lotes.

Ainda sob a perspectiva técnica, impende lançar luzes sobre a centralização da responsabilidade em uma única empresa contratada, a qual considero adequada não apenas em vista do acompanhamento de problemas e soluções, mas 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. Por outras palavras, em vista das razões técnicas, a execução do serviço objeto da contratação, de forma integralizada, por um só particular se mostra mais satisfatória do que a se fosse efetuada por vários particulares, no presente caso.

Assim, embora cediço que a regra é o parcelamento do objeto de que trata o § 1º do art. 23 da Lei Geral de Licitações e Contratos, cujo objetivo é o de melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade, mas é imprescindível que se estabeleça que a divisão do objeto seja técnica e economicamente viável. Do contrário, existindo a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido, não há razão em fragmentar inadequadamente os serviços a serem contratados. Assim, não verificada a coexistência das premissas lançadas no voto que serviu de base para o Acórdão retro mencionado, reputo que o melhor encaminhamento a ser dado à questão é no sentido de que o objeto, nos moldes descritos no Edital, possa ser licitado de forma global. Somando-se a isso, pelo porte de compras do Município, aliada a compatibilidade da natureza dos serviços, a inserção de um único lote não inviabiliza a participação de nenhum licitante, nem tampouco compromete a obtenção de propostas mais vantajosas, se mostrando acertada a escolha trazida no edital.

Prosseguindo nossa na análise das peças que integram o processo, cumpre destacar que, em relação a minuta da Ata de Registro de Preços, em face de sua natureza normativa, o documento analisado contém as regras com natureza vinculativa e obrigacional, que gera expectativa de contratação, onde se registram as descrições do objeto e os preços, fornecedores, condições de fornecimento e órgãos participantes, atendendo as disposições do edital e das propostas vencedoras da licitação.

Em que pese a Administração possa dispensar o instrumento de contrato, vale ressaltar que, não podem ser dispensadas as precauções fundamentais para resguardar o interesse público. Nesse sentido, acertadamente o edital trouxe como um de seus anexos a minuta do contrato, onde observei que foram definidas previamente os deveres e responsabilidades do contratante e dos contratados, nos moldes estatuídos nos incisos do artigo 55 e conforme determina o artigo 62, § 2º, ambos da Lei nº 8.666/1993, além da minuta



analisada conter os elementos essenciais para acompanhar e fiscalizar a execução do futuro contrato.

Vale ressaltar que, embora o Art. 62 da Lei nº 8.666/92, autorize a substituição do contrato por outros instrumentos similares, a boa gestão e fiscalização contratual é fator essencial para o sucesso da aplicação de qualquer política pública. Neste sentido, a formalização de um instrumento próprio facilita o papel desses agentes, mormente por que Gestor e fiscais devem atuar em perfeita harmonia, pois objetivam, cada um a seu tempo e modo, a perfeita execução do contrato.

O gestor é o grande comandante do processo, é aquele que não atua diretamente junto ao contratado, mas sim como o superior hierárquico dos fiscais, naquele contrato, atendendo ao comando do art. 67, § 2º, da Lei nº 8.666/1993. Já os fiscais são aqueles que atuam diretamente junto às contratadas, exercendo a fiscalização propriamente dita. É o encarregado da parte operacional do acordo administrativo, ou seja, do acompanhamento cotidiano da execução do contrato, cabendo-lhe verificar o cumprimento dos prazos e de outras condições estabelecidas pelas obrigações assumidas entre contratante e contratado, certificando-se de que está sendo executado o pactuado no contrato.

A par dessas considerações, a Minuta do Contrato ora analisada previu também as cláusulas essenciais para o pleno exercício da atividade do gestor e fiscal do contrato, consoante disposto na Lei nº 8.666/93, em especial, no que tange as condições e prazos para fornecimento do objeto, expressas em cláusulas que definem os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os mandamentos legais previstos nos Artigos 54 e 55, da Lei nº 8.666/93.

Em síntese, após analisar as disposições fixadas nas Minutas, constatei que as mesmas estão em harmonia com as normas e regramentos consignados na Lei nº 10.510/2002, Lei nº 8.666/93, em face da ausência de condições ou requisitos que possam comprometer ou frustrar a licitude e a competitividade do certame.

Com efeito e considerando que, para garantir a ampla publicidade da licitação, aumentando assim, as possibilidades da Gestão Municipal, contratar com a proposta mais vantajosa, recomendo a Comissão Permanente de Licitação que proceda a publicação do Aviso de Licitação, conforme exigido no artigo 4º, inciso I, da Lei nº 10.510/2002.

Por fim é salutar destacar também que, o extrato da ARP ou do futuro contrato deverá conter os elementos previstos na Instrução Normativa TCE nº 003/2015, devendo ainda o presente Edital com todos os seus anexos ser cadastrado, tempestivamente, no sistema licitações web no sítio do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, conforme determina a Resolução TCE nº 027/2016, com alterações promovidas pela Instrução Normativa nº 06/2017, Instrução Normativa nº 10/2018 e Instrução Normativa nº 02/2020 toda do TCE PI.



4. CONCLUSÃO

Antes de concluir, é importante esclarecer mais uma vez que, este opinativo se atém, tão somente, a questões relativas à legalidade das regras fixadas nas minutas do edital e seus anexos, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante instrução processual, prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos bens/serviços entendidos como necessários, bem como a forma de execução contratual.

De sorte que o presente exame se limita aos **aspectos jurídicos** das regras fixadas nesses instrumentos, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargos dos setores competentes.

Por todo o exposto, após exame das regras e condições fixadas no Edital e minuta do Contrato, não observei quaisquer ofensas ao Decreto nº 10.024/2019, às Leis nº 10.510/2002 e Lei nº 8.666/93, Lei Complementar nº 123/2006, Lei Complementar 147/2014 e demais normas e princípios que regem a matéria. Assim, recomendo a aprovação das Minutas, ora analisadas e, opino favoravelmente pelo prosseguimento do certame.

Este é o parecer jurídico, o qual submeto à apreciação e considerações das autoridades competentes.

Piracuruca-PI, 11 de setembro de 2023.

JAMES RODRIGUES DOS SANTOS:99144301391
Assinado de forma digital por JAMES RODRIGUES DOS SANTOS:99144301391
Data: 2023.09.11 13:34:03 -03'00'
Assessor Jurídico da CPL/PMP-PI
OAB/PI nº 8424

PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRACURUCA
ESTADO DO PIAUÍ
Termo de Encaminhamento de Processo



Termo de Encaminhamento de Processo

Piracuruca, 11 de Setembro de 2023.

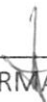
Processo Administrativo nº 001.0008543 / 2023.

Devolvo os autos com Parecer Jurídico à Comissão Permanente de Licitação do Município de Piracuruca-PI, para as providências que julgar necessárias.



ASSESSOR JURÍDICO DA CPL

Recebi o processo com todos os seus documentos.



COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO