



Parecer n. 324/2024

Procedimento administrativo n. 094.2024.SECOP.SEPLAC

Concorrência eletrônica n. 90016/2024

RELATÓRIO

Debruço-me sobre processo administrativo tendente a viabilizar a **contratação de empresa especializada em limpeza pública urbana para execução de serviços de coleta, transporte de resíduos domiciliares, coleta e transporte de resíduos de varrição de vias e logradouros públicos, varrição, poda, capinação e pintura de meio-fio.**

Os autos foram encaminhados a mim pela secretaria executiva de contratações públicas para a emissão do competente parecer, como determina a Lei de Licitações e Contratos Administrativo – LLCA e a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Cajazeiras/PB.

O caderno processual é composto por **volume único de 241 páginas**, os seguintes documentos, na sequência de apresentação abaixo:

- Capa;
- Solicitação de autorização para realização do certame;
- Documento de Formalização de Demanda – DFD;
- Justificativa para a Estimativa do Quantitativo;
- Despacho n. 80/2024: determina a instauração do processo administrativo;
- Termo de autuação;
- Portaria n. 092/2024/SECOP: designa equipe de planejamento;
- Estudo Técnico Preliminar – ETP 118/2024;
- Matriz de Gerenciamento de Riscos – MGR 130/2024;
- Termo de Referência – TR 125/2024
- Aprovação do TR;
- Projeto Básico de Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos;
- Memória de Preços;
- Edital 64/2024 (minuta);
- Termo de Referência – TR 125/2024;
- Contrato 89/2024 (minuta).
- Disponibilidade orçamentária;
- Despacho de autorização do procedimento;
- Portaria n. SA.112.2024: nomeia agente de contratação e equipe de apoio;
- Protocolo;
- Termo de autuação do procedimento licitatório.

APRECIÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, esclareço que cabe aos procuradores realizar tão somente o controle de legalidade dos processos licitatórios, não incursionando em discussões de ordem técnica, tampouco sobre o mérito administrativo.

Ademais, saliento que somente após o acatamento ou afastamento motivado das recomendações contidas neste parecer será possível dar prosseguimento ao feito, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei n. 9.784, de 1999. Em ambos os casos, desnecessário retorno para nova manifestação desta unidade jurídica.

Boas práticas procedimentais



Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. Com efeito, no que consiste especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas.

As boas práticas procedimentais orientam que as folhas do processo deverão ser numeradas em ordem crescente, pelas unidades administrativas que as adicionarem, mediante carimbo específico, que será apostado no canto superior direito na frente da folha.

Saliento que, ao receber um processo, cada unidade administrativa é responsável pela conferência da sequência numérica da paginação do processo.

O processo não deve tramitar sem que suas folhas estejam devidamente carimbadas, numeradas e rubricadas por um servidor.

Verifico que foram atendidos os preceitos das boas práticas procedimentais.

Fase preliminar

A LLCA estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do artigo 18.

O artigo 18 da LLCA estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública. Passo à análise dos seus incisos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

Consta no DFD e ETP a descrição da necessidade da contratação e o interesse público envolvido.

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;

Consta no TR e no Projeto Básico a definição do objeto.

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

Consta no TR o regramento para a execução, recebimento, pagamento e garantias.

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

Consta no DFD, ETP, TR e Projeto Básico o orçamento estimado.

Contudo, o orçamento estimado pelo TR difere dos orçamentos estimados nos demais documentos mencionados.

V - a elaboração do edital de licitação;

Consta minuta de edital.

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

Consta minuta de contrato como anexo da minuta do edital.

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;

De acordo como TR, o regime de execução de obras será: empreitada por preço global.

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;

Consta no TR tratar-se licitação na modalidade de concorrência eletrônica, com adoção de critério de julgamento “menor preço”.

Contudo, carece esclarecer o modo de disputa.

Verifico, ainda, a necessidade de corrigir qualquer menção à “pregão” ou “pregoeiro” ao longo do processo, tendo em vista que a modalidade de licitação escolhida foi a concorrência.

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;

Consta no TR.

Contudo, as exigências de qualificação técnica e econômico-financeira previstas, embora razoáveis, estão desacompanhadas da respectiva justificativa.

X - a análise dos riscos¹ que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

Consta MGR confeccionada com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

Contudo, a análise de riscos apresenta-se demasiadamente genérica, não adentrando nos riscos específicos da contratação do objeto.

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.²

Não consta.

Estudo Técnico Preliminar – ETP

O artigo 18, § 1º, da LLCA indica que o ETP deve evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Passo à análise dos seus incisos, nos quais são apresentados os elementos que o ETP deve conter:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

Consta no tópico 2.

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

Consta no tópico 11.

¹ Esclareço, por oportuno, que a matriz de gerenciamento de riscos não se confunde com cláusula de matriz de risco, considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato. Desta forma, a idealização e elaboração da matriz de gerenciamento de riscos não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

² Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

II - (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.



Contudo, a indicação de que a contratação está prevista no PCA carece de detalhamento.

III - requisitos da contratação;

Consta no tópico 4.

IV – estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

Embora não conste especificamente no ETP, no DFD e na Justificativa para Estimativa de Quantitativo, consta no Projeto Básico as estimativas de quantidade para a contratação.

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

Consta no tópico 5.

Contudo, não foram analisadas alternativas possíveis ao objeto da contratação.

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

Consta no tópico 8.

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

Consta no tópico 6.

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

Consta no tópico 9.

Contudo, a aplicação de parcelamento carece de justificativa.

Além disso, considerando a menção expressa realizada à Súmula 247 do Tribunal de Contas da União, saliento a necessidade de esclarecer se a adjudicação se dará por item ou por preço global, justificando tal escolha.

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

Consta no tópico 12.

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

Consta no tópico 13 que não há necessidade de adequação de ambiente físico.

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

Consta no tópico 10 que não há contratações relacionadas.

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e rejeitos, quando aplicável;

Consta no tópico 14.

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Consta no tópico 15.

Termo de Referência – TR



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

O art. 6º, inciso XXIII, da LCCA define o TR como o documento necessário para a contratação de bens e serviços. Passo à análise das alíneas, nas quais são apresentados os parâmetros e elementos descritivos que o TR deve conter:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

Consta no tópico 1.

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

Consta no tópico 2 referência ao ETP.

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

Consta no tópico 3.

d) requisitos da contratação;

Consta no tópico 4.

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

Consta no tópico 5.

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

Consta no tópico 6.

g) critérios de medição e de pagamento;

Consta no tópico 7.

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

Consta no tópico 8.

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

Consta no tópico 9.

j) adequação orçamentária;

Consta no tópico 10 e em documento específico.

Pesquisa de preços

De acordo com o artigo 23 da LCCA, o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Contudo, divirjo do enquadramento do objeto da licitação como serviços em geral. Considero limpeza urbana, nos moldes como foi abordada neste certame, como serviço de engenharia³. Portanto, indico à Administração que utilize os critérios apresentados pelo § 2º do art. 23 da LCCA, e não aos ditames do § 1º, como foi conduzido no caso dos autos.

³ Justifico o meu entendimento fazendo alusão ao próprio procedimento: a) previsão de registro ou inscrição da empresa licitante no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia; b) engenheiro civil e engenheiro agrônomo ou engenheiro ambiental como profissionais com responsabilidade técnica.



Edital

De acordo com o artigo 25 da LLCA, 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.

Consta nos autos minuta do edital contendo os elementos exigidos pela lei, a exceção de disposições de fiscalização e gestão do contrato, entrega do objeto e condições de pagamento. Os temas que foram excepcionados, contudo, constam no TR em anexo à minuta do edital.

Contrato

A verificação da existência das cláusulas necessárias do contrato administrativo, numerada no artigo 92 da LLCA, deve ser realizada mais oportunamente quando o contrato a ser assinado estiver plenamente redigido. **Resigno-me, nesta fase, a apontar a existência (ou não) das cláusulas necessárias na minuta de contrato:**

I - o objeto e seus elementos característicos;

Consta no tópico 1.

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;

Espaço vazio no preâmbulo da minuta não permite aferir a vinculação nesta etapa do certame.

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

Consta no tópico 14 que os casos omissos serão decididos pelo contratante segundo as disposições contidas na LLCA e demais normas federais aplicáveis e, subsidiariamente, segundo as disposições contidas no Código de Defesa do Consumidor – CDC e normas e princípios gerais dos contratos.

Consta ao longo de toda a minuta do contrato referências à LLCA.

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

Consta na no tópico 3 que o regime de execução contratual, os modelos de gestão e de execução, assim como os prazos e condições de conclusão, entrega, observação e recebimento do objeto constam no TR, a ser anexado ao contrato.

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;

Consta no tópico 5 espaços vazio que não permite aferir o preço nesta etapa do certame.

Consta nos tópicos 6 e 7, respectivamente, disposições acerca de pagamento e reajuste.

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

Consta no tópico 6 que o prazo para pagamento ao contratado e demais condições a ele referentes encontram-se definidos no TR, a ser anexado ao contrato.

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

Consta na no tópico 3 que o regime de execução contratual, os modelos de gestão e de execução, assim como os prazos e condições de conclusão, entrega, observação e recebimento do objeto constam no TR, a ser anexado ao contrato.

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

Consta no tópico 14 e em documento específico.



IX - a matriz de risco, quando for o caso;

Sugiro a elaboração de tópico autônomo dedicado à matriz de risco.

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

Sugiro a elaboração de tópico autônomo dedicado à repactuação dos preços.

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

Sugiro a elaboração de tópico autônomo dedicado ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.

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;

Consta no tópico 11.

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;

Não consta.

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

Consta nos tópicos 8, 9 e 11, respectivamente, disposições acerca das obrigações do contratante, das obrigações do contratado e das infrações e sanções administrativas.

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

Não se aplica.

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;

Consta no subtópico 9.18.

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;

Consta no subtópico 9.19.

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

Consta no tópico 3 que o regime de execução contratual, os modelos de gestão e de execução, assim como os prazos e condições de conclusão, entrega, observação e recebimento do objeto constam no TR, a ser anexado ao contrato.

XIX - os casos de extinção.

Consta no tópico 13.

Registro de preços

De acordo com o artigo 6º, inciso XLV, da LLCA, o sistema de registro de preços consiste num conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

Já a ata de registro de preços é considerada o documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas, conforme descrito no inciso seguinte.

Apesar da expressa menção ao prazo de vigência da Ata de Registro de Preços no ETP, não consta a utilização do sistema de registro de preços no certame.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, considerando os limites da análise jurídica, opino pela **regularidade do procedimento, desde que sejam sanados os vícios destacados em cor amarela.**

É o parecer

Cajazeiras/PB, data da assinatura eletrônica.

Igor Carvalho Barbosa, procurador.

DESPACHO DE CUMPRIMENTO

Em atenção às recomendações apontadas no parecer jurídico nº 0324/2024, emitido pela Procuradoria Geral do Município, em 06 de dezembro de 2024, este setor de planejamento de contratações públicas, se manifesta nos seguintes termos:

No item IV da fase preliminar, é pontuando pelo parecerista que existe divergência entre o Termo de Referência e demais documento quanto a dotação orçamentária. Por essa razão, a dotação em todos os documentos foi padronizada, utilizando o orçamento do ano de 2024 para futuro apostilamento no ano de 2025.

No item VIII da fase preliminar, quanto ao modo de disputa neste processo licitatório, este será o “aberto” e encontra-se indicado no Edital.

Quanto a menção ao termo “pregoeiro” ou “pregão”, nos locais identificados por esta equipe, os termos foram substituídos pelo termo correto, qual seja, “agente de contratação”.

No item IX da fase preliminar, a exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a **capacidade econômico-financeira** das licitantes, **desde que compatíveis** com o **objeto** a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um **dever** da Administração, devendo ser essa exigência a **mínima** capaz de assegurar que a empresa contratada estará apta a fornecer os bens ou serviços pactuados. Portanto, com um intuito de assegurar a capacidade do licitante de entregar o objeto licitado, bem como garantir a sua oferta quando do acontecimento de casos fortuitos que possam prejudicar a licitação, as exigências de capacidade econômico-financeira e técnicas se justificam.

No item X da fase preliminar, muito embora o ilustre parecer indique que a Matriz de Gerenciamento de Risco esteja posta de forma genérica, esta equipe entende que os riscos foram minuciosamente escolhidos e supre as necessidades deste processo licitatório.

No item XI, o ilustre parecerista questiona a ausência de divulgação do orçamento da licitação. Todavia, a dotação orçamentária será devidamente apresentada no momento da assinatura do Contrato com a empresa vencedora.

Na fase do Estudo Técnico Preliminar, no item II, a indicação de previsão da contratação no PCA 2025 do município de Cajazeiras-PB, pode ser justificada complementarmente, pois, as despesas decorrentes da presente contratação correrão à conta de recursos específicos consignados no Orçamento da Prefeitura Municipal de Cajazeiras, do exercício de 2025, disposto no Plano Plurianual conforme Lei nº 2952/2021, alterada pela Lei nº 3.068/2023, e indicação pelo setor competente (contabilidade), e que também estarão discriminadas no instrumento de contrato.

No item IV do Estudo Técnico Preliminar, informa que o quantitativo dos itens não está justificado adequadamente. Porém, esta equipe de planejamento discorda, e conforme Documento de Formalização de Demanda (DFD) enviado pelo órgão demandante, bem como pesquisa de mercado nos padrões do art. 23, §2º, inciso I da Lei 14.133/2021, os quantitativos encontram-se justificados.

Quanto a indicação de ausência de análise de alternativas ao objeto da contratação indicadas no item V do Estudo Técnico Preliminar, é preciso cautela.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRAS
SECRETARIA EXECUTIVA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS
SETOR DE PLANEJAMENTO - SEPLAC

No item VIII do ETP indicado pelo parecerista, quanto a aplicação do parcelamento erroneamente informada já se encontra corrigida. Já quanto ao pedido de esclarecimento da adjudicação, esta encontra-se pormenorizada e justificada no Termo de Referência.

Quanto a Pesquisa de Preços, o parecerista indica corretamente a necessidade de adequação do certamente. Muito embora todo o processo licitatório tenha sido conduzido nos moldes do art. 23, §2º da LLCA, no Estudo Técnico Preliminar é indicada a fundamentação legal equivocada, portanto, foi corrigido a indicação do parecerista.

Desse modo, entendemos haver cumprido os apontamentos do órgão jurídico, estando processo, portanto, apto a prosseguir com tramitação nos moldes em que se encontram.

Encaminhe-se ao Setor de Licitação - SELIC.

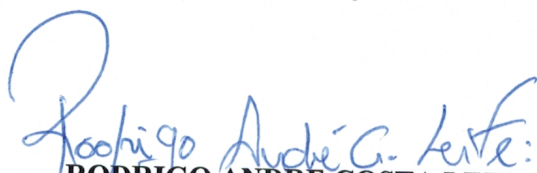
Cajazeiras – PB, 09 de dezembro de 2024.




JOSE AILTON PEREIRA FILHO
Equipe de Planejamento



ALYNE BATISTA BARROS
Equipe de Planejamento



RODRIGO ANDRÉ COSTA LEITE
Equipe de Planejamento



BEATRIZ ELITA GONÇALVES PESSOA
Equipe de planejamento