

PARECER JURIDICO



✚ PROCESSO Nº: 220/2025.
✚ CONCORRENCIA: 003/2025.
✚ INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPOEMA/TO:
SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE.
✚ OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO
DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS
(RSU), BEM COMO NA VARRIÇÃO E LIMPEZA DE VIAS E LOGRADOUROS
PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE ARAPOEMA/TO

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E
CONTRATOS. CONCORRENCIA. SERVIÇO DE
ENGENHARIA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL:
LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE
JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS
MINUTAS. RESSALVAS E/OU
RECOMENDAÇÕES.

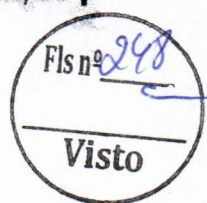
Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a Contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de coleta de resíduos sólidos urbanos (RSU), bem como na varrição e limpeza de vias e logradouros públicos do município de Arapoema/TO.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- Documento de oficialização de demanda;
- Estudo Técnico Preliminar;
- Termo de Referencia;
- Planilha Orçamentaria e BDI de limpeza pública: CCT, Calculo RSU limpeza urbana e varrição.
- Edital;
- Minuta do contrato.

É a síntese do necessário.

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, 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, qual está assessoria jurídica adota:

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. Até porque, por força da presunção de legitimidade, ou de legalidade, significa que, em princípio, todo ato administrativo é válido e assim deve permanecer, salvo se demonstrada sua inconformidade com o sistema jurídico.

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- DO MÉRITO.

No presente caso, o valor da contratação está devidamente estimada no processo, em especial no Termo de Referência, item 12 ESPECIFICAÇÕES QUANTO A GERAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS.

Por sua vez, o Ordenador de Despesas autorizou a contratação, porquanto adequado com o sistema orçamentário municipal, bem como atende ao disposto na Lei n. 14.133/2021.

3- DOS MECANISMOS DE GESTÃO.

a Lei nº 14.133 de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços.

No caso vertente foi previsto o aspecto de gestão de contrato.

4- DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL.



Dando prosseguimento à apreciação, é sabido que as contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

Na especificação técnica do objeto a ser executado, consta a previsão de contratação nacional sustentável.

5- DO ESTUDO TECNICO PRELIMINAR-ETP.

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar, o artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

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

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;

III - requisitos da contratação;

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;

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

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;

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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 refugos, quando aplicável;

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

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

No caso concreto, observa-se que a Administração elaborou o ETP na sua forma integral.

Em continuidade na apreciação jurídica quanto aos elementos que integram o ETP, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021:



Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

(...) (grifou-se)

Ocorre que o parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos, descritos no §2º do dispositivo citado:

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Por outro lado, há situações em que a lei expressamente restringe a possibilidade de parcelamento do objeto, conforme situações descritas no mesmo art. 40, em seu parágrafo terceiro:

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Como critério conceitual, o artigo 87 do Código Civil preceitua:

Bens divisíveis são os que se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam.



Em vista disso, e de uma forma geral, as licitações em que o objeto é disposto em um item apenas, ou em que os vários objetos são dispostos em vários itens, com disputa e adjudicação independentes entre si, tendem a observar o princípio do parcelamento, desde que cada um dos objetos dos itens sejam considerados indivisíveis, o que deve ser esclarecido pelo órgão.

Por outro lado, a disposição de um objeto em tese indivisível em um mesmo item (como nos casos de aquisição com instalação, por exemplo), ou a agregação de itens em um grupo, pode vir a caracterizar a não observância do referido princípio, demandando, necessariamente, justificativa por parte do órgão ou entidade.

No caso concreto, de forma motivada o estudo técnico preliminar e seguido pelo edital, optou pelo não parcelamento do objeto.

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no art. 23, §2º, I, da Lei nº 14.133. Contudo, recomendo a comprovação no processo a referencia para a formação da estimativa de valor, preferencialmente em cesta pública de preço.

Logo, concluiu-se que o ETP observou os requisitos mínimos de validade ato administrativo, ao menos quanto a sua formalidade, ressaltando que a assessoria jurídica não faz a apreciação substancial, sendo que compete aos profissionais com a expertise exigida.

6- DO TERMO DE REFERÊNCIA/PROJETO EXECUTIVO.

O projeto executivo foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie. Destarte, o TR dispôs sobre as condições de execução, pagamento e obrigações, logo, coerente com o art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021

Com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

- I) Objeto;
- II) Especificação e estimativa de consumo;
- III) Fundamentação e descrição da necessidade da contratação;



- IV) Do alinhamento com o planejamento da organização;
- V) Descrição da solução e especificação dos serviços;
- VI) Requisitos da contratação;
- VII) Vistoria;
- VIII) Garantia da proposta e da contratação;
- IX) Subcontratação;
- X) Das microempresas;
- XI) Propostas, habilitação, regularidade fiscal, social e trabalhista, modelo de execução do objeto, modelo de gestão de contrato, dotação orçamentária, recebimento do objeto, critérios e medição e pagamento, obrigações contratuais.

No caso concreto, o tema foi tratado na fase de planejamento.

Por conseguinte, extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

(grifou-se)

No caso concreto, a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias.



7- DO EDITAL.

A minuta de edital foi juntada aos autos.

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital e, no caso em análise, o edital não apresenta restrição a participação de interessados no certame, estando em arrimo com o previsto no art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

Pois bem, o edital veda a participação de consórcio. Quanto a essa matéria, a Lei de Licitação, no seu art. 33, demonstra a possibilidade de tal vedação, quando faculta a permissão de tais empresas. Contudo, esse artigo deve ser interpretado em consonância com o art. 50 da Lei nº 9.784 /99, que impõe o dever de motivação dos atos administrativos que neguem ou limitem direitos ou interesses. Dessa maneira, a proibição de participação de empresas consorciadas, sem a devida justificativa, viola o caráter competitivo da licitação, pois limita possíveis concorrentes da concessão do serviço público sem que seja apresentado justificativa plausível por parte da administração pública. Logo, recomendo a adoção de motivação para a vedação da participação de consórcio.

8- DA MINUTA DO CONTRATO.

A minuta do contrato apresenta os requisitos mínimos para fins de vigência e eficácia jurídica.

9- DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO.

Foram juntados aos autos as portarias de designação do agente de contratação e equipe de apoio.

10- DA PUBLICIDADE.



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 conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

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, sem olvidar da instrução do TCE/TO quanto ao SICA-LCO.

11- CONCLUSÃO.

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, recomenda-se a motivação quanto a vedação de consórcio.

Recomenda a observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 16 e, bem como, da Lei n.4.320/64, artigo 60 e seguintes, ou seja, a realização do prévio empenho antes da realização da despesa. Quanto ao momento da realização da despesa, o TCU tem entendido que é o ato da assinatura do contrato (TCU, Acórdão nº 1.404/2011, 1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, DOU de 11.03.2011, logo, portanto, após a homologação do procedimento e antes da assinatura do contrato, recomenda-se o prévio empenho global.

À consideração superior.

Arapoema/TO, 15 de setembro de 2025.

RONEI FRANCISCO
DINIZ

ARAUJO:04044717656

Assinado de forma
digital por RONEI

FRANCISCO DINIZ

ARAUJO:04044717656

Ronei Francisco Diniz Araujo

Advogado OAB/TO 004158