

Concorrência Eletrônica nº 026/2025

ASSUNTO: Registro de preço para contratação de empresa para prestação dos serviços de limpeza urbana, capina e poda nas vias e logradouros, coleta de resíduos sólidos e domiciliares na área urbana e rural do município de Alto do Rodrigues/RN

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. IMPUGNAÇÃO. ANÁLISE JURÍDICA SOBRE OS TERMOS DA IMPUGNAÇÃO. TEMPESTIVIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa **ATUAL SERVIÇOS E TRANSPORTES ME**, inscrita no CNPJ sob nº 26.072.691/0001-22, em face do edital da licitação, requerendo em síntese:

“[...] 1. Retificação do edital, com:

- *Ajuste na vistoria;*
- *Exclusão de cumulatividade de exigências econômico-financeiras;*
- *Retirada do CTF/IBAMA;*
- *Supressão de exigência de fotos;*
- *Alteração do critério de julgamento;*
- *Readequação da modalidade (SRP);*

2. Suspensão do certame até correção, nos termos do art. 164, §2º, Lei 14.133/21;

3. Notificação formal da decisão.”

Observa-se que todo o processo licitatório foi conduzido nos ditames da Lei nº 14.133/2021. Impugnação apresentada conforme reza o artigo 164 da lei em comento:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

É o relatório. Passo a fundamentação.

II – APRECIÇÃO JURÍDICA

II.1 – FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada restringindo-se aos aspectos jurídicos, em obediência à legislação e após a análise dos argumentos trazidos pela recorrente e pela recorrida.

Ademais, 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.

II.2 – TEMPESTIVIDADE

Em consonância com a previsão contida no art. 164 da Lei 14.133/21, e a impugnação foi apresentada no dia 04/11/2025, esta foi de forma tempestiva.

II.3 – ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

II.3.1 Vistoria presencial com engenheiro e declaração

A impugnante apresentou questionamento quanto à inclusão, supostamente indevida, de exigência de realização de vistoria presencial pelas licitantes e consequente declaração formal.

Nos termos exatos da Impugnação em questão:

“ [...] O edital determina vistoria prévia com engenheiro e declaração formal, embora declare ser facultativa.

Essa exigência induz à obrigatoriedade e cria entrave desproporcional [...]”

Embora alegue a impugnante de que ocorreu indução à obrigatoriedade, o que poderia violar a legislação pátria, tal afirmação não apresenta substrato fático no Edital impugnado, como pode ser visto pela redação literal da Cláusula em questão:

*“3.3. As empresas que assim desejar, **poderá realizar vistoria**, desde que agende previamente. O agendamento poderá ser solicitado através dos telefones (84) 99624-5383 – Geraldo José, (84) 99675-0720 – Davi.*

*3.4. **A licitante poderá vistoriar o local onde serão executados os serviços**, objeto desta Concorrência Eletrônica, até no máximo 02 (dois) dias úteis antes do horário fixado para realização da licitação, para inteirar-se das condições e do grau de dificuldades existentes, por meio de engenheiro(a), devidamente credenciado(a), **onde deverá apresentar declaração devidamente assinada pelo responsável legal da empresa, informando quem é o engenheiro responsável por realizar a vistoria**, o qual deverá apresentar-se na Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente do município de Alto do Rodrigues/RN*

***3.5. Nos casos que as empresas desejarem não realizar a vistoria estará tacitamente de acordo com todas as exigências**, isentando a Prefeitura Municipal de Alto do Rodrigues de quaisquer problemas durante a execução da obra por falta de conhecimento do local onde a mesma será executada.”*

Como se observa do Edital em questão, em todas as passagens que se referem à vistoria foi facultada a realização pelas empresas licitantes, sempre utilizando-se de palavras que indicam exatamente a possibilidade, jamais a obrigatoriedade.

Além disso, quanto à questão levantada sobre a declaração formal, observa-se que a mesma se refere, unicamente, à identificação das pessoas e das empresas, não criando qualquer outra vinculação sobre tal documento.

No caso em questão, a vistoria ou a declaração mencionada não servem a outra questão que não apenas de possibilitar, oferecer o direito, das empresas licitantes se debruçarem sobre as condições físicas do local da prestação de serviços.

Dessa forma, entende-se pelo cumprimento e adequação legal do tema.

II.3.2 Cumulação de capital social mínimo + garantia da proposta

A impugnante alega, ainda, que seria ilegal a cumulação das exigências previstas pelo Edital nas Cláusulas 4.3.11 e 4.3.11, que assim preveem:

“4.3.11. - Comprovar que possui, na data de abertura da presente licitação, admitida sua atualização através de índices oficiais, capital social de, no

mínimo, R\$ 893.805,28 (oitocentos e noventa e três mil, oitocentos e cinco reais e vinte e oito centavos), correspondendo a 10% (dez por cento) do valor global estimado.

4.3.12. - Comprovação de garantia da proposta prevista no art. 58 e 96 da Lei nº 14.133/2021, no valor de 1% do orçamento básico, correspondente a R\$ 89.380,52 (oitenta e nove mil, trezentos e oitenta), nas seguintes modalidades: Caução em dinheiro, ou Títulos da Dívida Pública; Seguro garantia; Fiança bancária.”

O art. 58 da Lei 14.133, indicado pela própria impugnante como responsável por regulamentar a questão, assim dispõe:

“Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.

§ 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

[...]”

Por sua vez, o art. 69 da mesma lei dispõe:

“Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

[...]

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.”

Compreende-se, da análise detida da legislação, que as exigências realizadas estão adequadas ao que versa a normativa sobre procedimentos licitatórios.

Destaca-se ainda, que uma das disposições está relacionada à apresentação da proposta, enquanto a outra à comprovação da capacidade econômico-financeira enquanto requisito de habilitação, não incorrendo em qualquer exigência desproporcional.

Ainda, insta ressaltar que as jurisprudências indicadas pela impugnante, quais sejam os Acórdãos 2622/2013 e 1925/2022 do TCU **analisam a questão sob o prisma da Lei 8.666**, que apresentava posicionamento diverso da redação que se encontra na atual normativa.

Dessa forma, entende-se que não há óbice jurídico à previsão Editalícia das exigências previstas nas Cláusulas 4.3.11 e 4.3.12.

II.3.3 Inscrição ambiental no CTF/IBAMA

A impugnante alega que os serviços de limpeza urbana não demandam registro no CTF/IBAMA, o que levaria a ser uma exigência indevida.

Para tal, fundamenta alegando que “limpeza urbana” não estaria no rol das atividades previstas na IN 06/2013 que indica as atividades sujeitas ao Cadastro Técnico Federal.

Importa destacar que atualmente a IN 13/2021, normativa atualizada, indica as atividades de manejo de resíduos sólidos como atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras dos Recursos Ambientais, no Anexo I:

“Serviços de Utilidade

17 – 4 - Destinação de resíduos de esgotos sanitários e de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas”

Dessa forma, como a atividade está englobada nos serviços objeto do Edital de Licitação em questão, mostra-se pertinente e proporcional a exigência, com o objetivo de resguardar o meio ambiente.

II.3.4 Fotos da sede da empresa

A impugnante alega que o Edital **exige fotos internas e externas da empresa**. Ocorre que não existe qualquer cláusula editalícia nesse sentido, o que demonstra a inaplicabilidade da impugnação e do pedido referente a esta questão.

Ocorre que, como é possível verificar do “Anexo VII - Dados da Empresa”, é ofertado um local para anexar fotos externas e internas, caso assim deseje a empresa licitante.

Todavia, a apresentação ou não das fotos não é condição de desclassificação, inabilitação ou qualquer outra forma legal que impeça a participação da empresa caso apresente ou não tais fotos.

Tal entendimento fica evidenciado uma vez que não há qualquer previsão sobre as fotos nas cláusulas que tratam da qualificação das empresas, documentos necessários ou hipóteses de desclassificação.

Nesse sentido, entende-se que não há prejuízo à licitação, competitividade ou violação a qualquer artigo, uma vez que não há qualquer vinculação de participação à apresentação de material gráfico.

II.3.5 Critério de julgamento

Alega a empresa que o critério “menor preço global” não está em compasso com a realidade do serviço e com o posicionamento do ordenamento jurídico.

A empresa indica de que seria indicado a utilização de lotes ou itens para parcelar o objeto.

Quanto ao tema, o TCU entende em sua Súmula 247:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

O Acórdão 2529/2021 do Plenário do TCU também dispõe:

“Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, in fine, da Lei 8.666/1993).”

Nesse sentido, entende-se que, em regra, sendo divisíveis os serviços, o parcelamento é a opção legal adequada. Porém, tal indicação não é absoluta, devendo ser considerada a natureza de todos os serviços e o contexto da contratação. Nesses casos, é necessário que o agente apresente justificativa que comprove, portanto, a adequação da contratação por meio de um serviço único.

Importa consultar, dessa forma, para possibilitar a análise sobre a alegação, o Estudo Técnico Preliminar constante dos autos deste procedimento licitatório. No ETP é possível observar a existência de tópico que aborda a questão de forma específica, nos seguintes termos:

“9 JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO

A decisão de realizar a contratação como item único e indivisível, sem a possibilidade de parcelamento, fundamenta-se em critérios técnicos e administrativos que visam assegurar eficiência, economicidade e a execução integrada dos serviços de limpeza urbana. A natureza dos serviços a serem contratados, que envolve múltiplas atividades, como varrição, poda de árvores, remoção de resíduos e transporte de entulho, requer uma coordenação precisa e contínua entre as diferentes etapas do processo. A execução simultânea dessas atividades é essencial para garantir a fluidez do trabalho e evitar qualquer interferência ou incompatibilidade entre as fases.

O parcelamento da solução, embora pareça uma alternativa em termos de flexibilidade administrativa, apresenta riscos significativos à Administração Pública. A gestão de contratos múltiplos e fornecedores distintos pode aumentar substancialmente a complexidade do processo, demandando um esforço considerável em termos de coordenação, fiscalização e acompanhamento. Esse modelo também pode gerar dificuldades operacionais, como conflitos entre contratados, aumento no tempo de execução dos serviços e elevação de custos administrativos relacionados à fiscalização, gerenciamento e logística.

Ao optar pela contratação como item único e indivisível, a Administração assegura maior controle sobre a execução dos serviços, concentrando a responsabilidade em um único fornecedor. Essa estratégia permite uma gestão mais eficiente do contrato, pois toda a execução é coordenada por uma única empresa, garantindo a integração das atividades e minimizando o risco de falhas operacionais. Além disso, a centralização da responsabilidade facilita a manutenção da qualidade dos serviços prestados e a redução de incompatibilidades que poderiam ocorrer caso as etapas fossem divididas entre diferentes fornecedores.” (pág. 10 ETP)

Dessa forma, frise-se que cabe a esta assessoria a análise jurídica sobre o procedimento, identificando possíveis inadequações legais e jurídicas, não cabendo a esta a determinação sobre quesitos e questões técnicas que são de competência exclusiva dos agentes públicos responsáveis.

Com isso em mente, entende-se que o ETP apresenta justificativa técnica para a contratação ocorrer em lote único, o que afastaria a alegação de inadequação pretendida pela impugnante.

II.3.6 Uso do Sistema de Registro de Preços para serviço contínuo:

O SRP é instrumento que pode ser utilizado para licitações com modalidade de concorrência, como previsto pela própria Lei 14.133, nos seguintes termos:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

[...]”

Além disso, a jurisprudência indicada pela impugnante, qual seja o Acórdão 1598/2018 do Plenário TCU não versa sobre o tema indicado, não existindo qualquer vedação para a utilização do SRP em serviços como o deste Edital.

Dessa forma, compreende-se a adequação da utilização do SRP à realidade deste processo, não sendo necessária adequação sobre tal.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, destacando que o presente parecer tomou por base as peças constantes nos autos e restringiu-se aos aspectos jurídicos, em obediência à legislação e após a análise dos argumentos trazidos, opina-se pelo CONHECIMENTO e DESPROVIMENTO da Impugnação, pelas razões expostas neste parecer jurídico.

É o parecer.

Alto do Rodrigues, 07 de novembro de 2025.

ANDERSON RICHARD BARBOSA BORGES DA SILVA

Advogado-Geral do Município de Alto do Rodrigues

OAB/RN 12.498