

PARECER JURÍDICO

Assunto: Análise do Processo de Concorrência nº 082/2024 e do edital de Concorrência Eletrônica nº 001/2024 do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região de São Sebastião do Paraíso/MG – CIDASSP.

Relatório

O presente parecer destina-se à análise do Processo de Concorrência nº 082/2024 e do edital de Concorrência Eletrônica nº 001/2024, promovido pelo CIDASSP, com vistas à contratação de empresa especializada para transporte, recebimento e disposição final de resíduos sólidos urbanos em aterro sanitário licenciado, conforme disposições da Lei n.º 14.133/2021 e legislação correlata.

O objetivo é verificar a conformidade do edital com os princípios e regras da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, garantindo sua legalidade, eficiência e adequação ao interesse público.

Foram apresentados os seguinte documentos para análise:

- 1) Edital;
- 2) ANEXO I – Contrato Administrativo;
- 3) ANEXO II – Cadastro Reserva
- 4) ANEXO III – Projeto básico
- 5) ANEXO IV – Tabela de Municípios consorciados e quantitativos estimados;
- 6) ANEXO V – Planilha com fórmula para apresentação da proposta;
- 7) ANEXO VI – Modelo de Carta de Apresentação da proposta de preços;
- 8) ANEXO VII – Termo de referência com ETP em anexo;
- 9) ANEXO VIII – Modelo de Relatório Diário



É sucinto o relatório.

Passamos a análise.

DA ANÁLISE JURÍDICA

DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE JURÍDICA

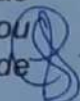
O art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

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. (...)

Inicialmente, é importante destacar que este parecer será restrito à análise jurídica da questão apresentada, abordando apenas os aspectos legais relacionados ao tema. Assim, não serão tratados os aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros ou quaisquer outras questões que não tenham sido suscitadas ou que demandem juízo de conveniência e discricionariedade por parte da Administração.

Este parecer jurídico não implica aprovação quanto ao mérito administrativo, pois sua abordagem se limita à esfera jurídica, sem invadir a competência técnica da Administração. Tal posicionamento está em conformidade com a recomendação da Consultoria-Geral da União, expressa nas Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, que orienta nesse sentido.

“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."

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

Fundamentação

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a prestação de serviços públicos está condicionada à realização de um procedimento licitatório prévio. Esse requisito determina que obras, serviços, compras e alienações realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas de licitação pública, garantindo igualdade de condições a todos os participantes, exceto nos casos previstos pela legislação.

Nesse contexto, a própria Constituição, no capítulo dedicado à Administração Pública, prevê exceções em que a legislação infraconstitucional permite ao Poder Público realizar contratações sem a obrigatoriedade do referido procedimento, conforme disposto no inciso XXI do artigo 37, transcrito a seguir:

Art. 37. (...)

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.



Reiterando o princípio constitucional, o artigo 2º da Lei nº 14.133/21 estabelece a regra geral de obrigatoriedade da licitação. O procedimento em questão visa à contratação de empresa especializada para transporte, recebimento e disposição final de resíduos sólidos urbanos em aterro sanitário licenciado. Para isso, será utilizada a modalidade de Concorrência Eletrônica, com o critério de julgamento baseado no Menor Preço. A contratação proposta está em conformidade com a previsão do artigo 6º, inciso XXXVIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, conforme segue:

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

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto; (G.N)

Portanto, é viável a contratação de empresa especializada para transporte, recebimento e disposição final de resíduos sólidos urbanos em aterro sanitário licenciado. Isso se deve ao fato de que a modalidade licitatória adotada é adequada para a contratação de bens e serviços especializados, bem como de obras e serviços de engenharia, sejam comuns ou especiais. Esses serviços possuem padrões, desempenho e qualidade que podem ser definidos de forma objetiva no edital, como ocorre na modalidade selecionada.

DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO

A Lei nº 14.133, de 2021, determina que a fase preparatória do processo licitatório deve ser baseada no planejamento, alinhando-se ao plano de contratações anual mencionado no inciso VII do caput do art. 12 da mesma lei, bem como às leis orçamentárias. Além disso, essa etapa deve considerar

todos os aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão que possam influenciar a contratação, conforme disposto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, especifica as medidas e documentos necessários para compor a fase de planejamento, conforme transcrição a seguir:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize 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;

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

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

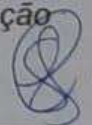
V - a elaboração do edital de licitação;

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

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;

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;

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;



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

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

§ 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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

Da leitura dos autos do procedimento, verifica-se que os principais documentos que o instruem são os seguintes:

- 01) Edital;
- 02) ANEXO I – Contrato Administrativo;
- 03) ANEXO II – Cadastro Reserva
- 04) ANEXO III – Projeto básico
- 05) ANEXO IV – Tabela de Municípios consorciados e quantitativos estimados;
- 06) ANEXO V – Planilha com fórmula para apresentação da proposta;
- 10) ANEXO VI – Modelo de Carta de Apresentação da proposta de preços;
- 11) ANEXO VII – Termo de referência com ETP em anexo;
- 12) ANEXO VIII – Modelo de Relatório Diário

Da leitura do edital e de seus anexos, cabe tecer alguns comentários, os quais seguem abaixo.

CONFORMIDADE COM A LEI N.º 14.133/2021

O edital observa os elementos essenciais dispostos na Lei n.º 14.133/2021. Quanto ao objeto detalhado O item 1.1 descreve claramente o

escopo da contratação, atendendo ao art. 18, da lei 14.133/21 que exige especificação precisa e suficiente do objeto. Nota-se na descrição do edital e de seus anexos que houve preocupação na definição da forma como será realizada a prestação de serviços.

No projeto Básico, no Termo de Referência que acompanham o edital nota-se que houve minuciosa preocupação com a descrição dos requisitos necessários para a realização da disposição dos resíduos, citando as normas que regulamentam a forma de disposição, que conta na lei 12.305/2010.

Outrossim, o edital e seus anexos preocuparam-se em discriminar, os requisitos necessários referentes a contratação do transporte do RSU, relacionando os veículos e contêineres e demais materiais necessários para a prestação de serviços. Nota-se ainda que mesmo com a especificação dos materiais necessários para a prestação de serviços a entidade não fere o artigo 41 da lei 14.133/21, para que não exista qualquer direcionamento.

Em que pese fuja ao conhecimento técnico a forma como a realização do serviço deve ser realizada, o Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar, e o Anteprojeto não deixaram dúvidas quanto como o serviço deve ser prestado.

Lado outro, vê-se ainda preocupação da entidade no sentido de buscar encontrar uma maneira de realizar o certame dividindo o serviço a ser prestado, ainda que não seja viável a contratação de duas empresas, conforme suas justificativas. Explico. No certame identificamos dois itens, sendo um para a destinação de RSU e outro para o transporte do transbordo dos municípios para o aterro. A primeira vista poder-se-ia considerar a realização de duas licitações ou mesmo uma licitação com dois itens, arrematados por duas



empresas diversas, no entanto a entidade andou bem ao explicar os motivos que levaram a escolha da opção de contratação de uma só empresa

Conforme nota-se o certame é realizado por Consórcio Público Municipal, e tal órgão da administração tem como um de seus objetivos realizar licitações compartilhadas. A Lei 14.133 reconhece a possibilidade de consórcios públicos realizarem licitações compartilhadas para atender às demandas dos entes consorciados. Nesse modelo, o consórcio atua como responsável pela condução do procedimento licitatório, centralizando as contratações em nome dos participantes. Diante da licitação compartilhada, o presente certame buscou alcançar o principais objetivos que dão base para a Consórcio Público em sua atuação nas licitações, que são a economia de escala, racionalização de recursos, e padronização de contratos.

Nota-se presente a economia de escala quando a entidade a partir do Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar, tem conhecimento que quanto maior a quantidade de RSU, mais baixo será o custo pago pela destinação, no mesmo sentido a quilometragem para o transporte do RSU até o aterro. Nesse sentido, muito mais viável unir os municípios consorciados. Nota-se ainda a preocupação com a participação de empresas que tenham os aterros em uma distância de 75km do município sede, o que a princípio poderia configurar direcionamento para as empresas da região, no entanto a restrição a essa quilometragem se justifica pela economia de quilômetros rodados, posto que uma empresa que tiver aterro em outro estado distante da região poderia ter o valor final de quilometragem menor, contudo por ser mais distante iria gerar maiores custos.

Além do mais pode-se notar que a entidade se preocupa com a realização de um certame que garanta que apenas uma empresa ganhe. Sua justificativa para tal escolha se baseia no sentido de que a separação dos



serviços poderia prejudicar a dinâmica da prestação, conforme reproduz-se abaixo, do Estudo Técnico Preliminar:

O prejuízo é identificado inicialmente quando da impossibilidade técnica de se realizar uma licitação, onde uma empresa poderia ganhar como transportadora, porém não como destinatária do RSU. Neste cenário, a empresa que ganhou como transportadora não teria como saber para qual aterro iria deixar o RSU, e portanto não poderia participar da licitação por não saber a quilometragem do aterro e se teria condições de participar do certame. Há de se levantar ainda a possibilidade de se realizar duas licitações para contratar a destinação e depois o transporte, contudo tal situação, mesmo que juridicamente possível, somente iria atrasar a prestação de serviços para os municípios.

Outrossim, sendo a mesma empresa ganhadora da licitação a logística de trabalho poderá ser melhor realizada. Pois bem, a mesma empresa que possui ambos os serviços poderá ter mais controle da frota que coleta o RSU nos transbordos, sabendo quando o RSU foi retirado e quando será entregue, podendo assim preparar o local de destinação conforme a demanda de RSU.

Outrossim, justifica-se realizar a licitação desta forma pois o Consórcio é constituído de 9 municípios, dentre os quais alguns possuem uma pequena quantidade de geração de RSU em relação aos demais, porém com a junção desses municípios todos a economia de escala estará presente, pois uma empresa que trabalha com maior quantidade de RSU poderá diminuir o custo para da prestação de serviços. O mesmo se faz presente com relação a quilometragem e seus custos.

Ou seja, outras soluções foram consideradas, no entanto que mais se adequou a necessidade dos entes consorciados foi a escolhida, sem desprezar os ditames legais.

O Termo de Referência apresenta, entre outros elementos, a definição do objeto da contratação, as condições de participação, o modelo de execução do objeto, as condições de recebimento, a forma de pagamento, a forma de fornecimento, a forma e os critérios de seleção do fornecedor.



A entidade escolheu o critério de "menor preço", estabelecido como parâmetro, está em consonância com o art. 33, inc. III, encaixando-se na natureza do objeto licitado.

Importante ainda ressaltar que a entidade apresenta fórmula para o cálculo do valor final da proposta " $Pft = Pta + [Pq \times (D \times 2)]$ ", onde os valores para se chegar ao valor final da proposta envolve as toneladas de disposição e os quilômetros rodados, em dois itens diferentes, e não apenas em um só serviço, condizendo assim com o princípio da segregação de funções, onde ainda que a mesma empresa realize a prestação de serviços, os serviços estão sendo individualizados. Nesse sentido, o artigo 5 da lei 14.133, determina:

*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da **segregação de funções**, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).*

Importante ressaltar ainda que a partir da leitura do item de levantamento de mercado é possível entender que foi realizada ampla e detalhada pesquisa de preços para indicar o menor valor a ser desembolsado, utilizando, para a contratação dos custos, pesquisas junto a empresas diversas, locais e presentes em âmbito estadual e federal.

Quanto ao edital o art. 25 da lei 14.133/21 dispõe que 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.". Analisando a minuta do edital e de seus anexos conclui-se que atendem às exigências legais. O mesmo aplica-se a minuta do contrato.

No tocante a fase de habilitação, pouco há o que tecer, posto que são requeridos documentos de regularidade jurídica, fiscal, trabalhista e técnica, conforme os arts. 62 a 70, da lei 14.133/21.

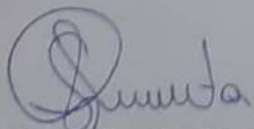
Salienta-se ainda que a divulgação e a manutenção do conteúdo completo do edital de licitação, seus anexos e o termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas são obrigatórias, bem como no site próprio do CIDASSP, e diário Oficial, conforme estabelecido nos artigos 54, caput e §1º, e 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Ressalta-se também que, após a homologação do processo licitatório, é imprescindível a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados durante a fase preparatória que, por ventura, não tenham sido integrados ao edital e seus anexos, conforme disposto no artigo 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

CONCLUSÃO

O Edital de Concorrência Eletrônica n.º 001/2024, na forma apresentada, está amplamente adequado à Lei n.º 14.133/2021, garantindo os princípios da legalidade, publicidade, isonomia e eficiência.

São Sebastião do Paraíso/MG, 20 de dezembro de 2024.



Patrícia Silvana Pimenta
Assessora Jurídica
OAB/MG 155.180