



Referência: Processo Administrativo 10.676/2023.

**PARECER**

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSULTA. APRESENTAÇÃO DE IMPUGNAÇÃO A LICITAÇÃO. PELO DEFERIMENTO PARCIAL.

**I-DO RELATÓRIO**

Os autos foram encaminhados a essa Especializada em razão da apresentação de impugnação ao edital de licitação na modalidade concorrência n.º 002/2023, do tipo de julgamento menor preço global, regime de execução empreitada por preço global, cujo objeto é a contratação da empresa especializada para execução de serviços de limpeza urbana para o Município de Parnamirim.

A impugnação foi apresentada por Ziliane Marques da Silva, inscrita no CPF sob o n.º 069.266.524-22, que sustenta a impossibilidade de utilizar o regime de execução empreitada por preço global no serviço de limpeza urbana, haja vista que o objeto da licitação não pode ser executado por preço certo e total por não ter subsunção ao conceito de serviço comum e de baixa complexidade. À face disso, requereu que o edital da licitação em comento estabeleça o regime de execução por preço unitários nos termos do art. 6º, VIII, d)”, da Lei n.º 8.666/93.

Alegou, ainda, que o prazo a ser observado entre a publicação do edital e a sessão inaugural corresponda a 30 (trinta) dias, e não a 45 (quarenta e cinco) dias conforme previsto no edital. O pedido foi fundamentado no art. 21, §2º, “a)” da Lei n. 8.666/93. Assim, demandou que após retificação do instrumento convocatório, que seja contado o prazo de 30 (trinta) dias, contado da primeira publicação, haja vista que esse prazo atende integralmente os requisitos legais para o regime de empreitada por preço unitário.





Ao analisar a impugnação, assim se manifestou o titular da pasta municipal de limpeza urbana:

#### Despacho 66

Inicialmente esta Secretaria opinou pela adoção do regime de execução a empreitada por preço global, o que ensejou, conforme o art 21, § 2º, “b”, da Lei 8.666/93, o intervalo mínimo de 45 dias para a realização da sessão. Por conseguinte, a impugnante apresenta em seus argumento “uma série de irregularidades, sobretudo, no que toca a escolha do regime de execução e intervalo mínimo entre a divulgação do edital e a realização da sessão”.

Observando detidamente, percebeu-se o equívoco na adoção do regime de execução a ser adotado no certame em comento, posto que, conforme vastamente exposto, esse modelo de empreitada amolda-se a objetos mais comuns, que são mensuráveis com mais facilidade, desse modo os quantitativos estão pouco sujeitos a alterações; ou ainda, a objetos que unam serviços, equipamentos e obras, o que não é o caso da limpeza urbana.

Desta forma, passa-se ao entendimento de que o regime de execução mais adequado a ser adotado pelo certame, cujo objeto seja o serviço de limpeza urbana, deveria ter sido o de regime de empreitada por preço unitário, que, por sua natureza, não permite a precisa indicação dos quantitativos orçamentários forçosos.

Assim, como forma de amoldar-se a natureza do objeto licitado, impõe-se a necessidade de retificação do edital, a fim de definir o regime de execução adequado ao objeto licitado, qual seja, a empreitada por preço unitário.

Ante a impugnação apresentada, esta Secretaria opinar pela retificação do instrumento convocatório, no tocante ao regime de execução, fazendo constar a empreitada por preço unitário, deixando, por fim, de opinar quanto ao requerido na alínea “b”, posto que esta adstrito a literalidade da lei, e interpretação da Procuradoria Geral do Município.

Outrossim, o Secretário Municipal de Limpeza Urbana assim se pronunciou:

#### Despacho 67

Em complemento ao que fora exposto no despacho anterior, requeremos ainda esclarecimento desta Ilustre Procuradoria quanto às informações que se seguem:

Esta Especializada proferiu parecer no despacho 44, no sentido de adequar a minuta do edital, para excluir o item 9.7.7 (correspondente a item 19.11.3 do Projeto Básico - despacho 28), o que se refletiu também em todas a linhas daquele item, excluindo-as.

Ocorre que tal exclusão causou embaraços na interpretação dos itens posteriores, posto que, em alguns casos, refere-se aos itens excluídos (como o





item 9.7.9, por exemplo), o que poderá dar causa a questionamentos futuros por parte de licitantes interessados no pleito.

Desta forma, solicitamos também reapreciação quanto ao exposto para mitigar futuros questionamentos, que possam suspender o pleito.

É o que importa relatar. Passa-se a opinar.

## **II-DA TEMPESTIVIDADE E LEGITIMIDADE PARA APRESENTAR IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

Do exame do edital de licitação na modalidade de concorrência n.º 002/2023 vislumbra-se que o seu item 23.3 determina que qualquer cidadão é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 8.666, de 1993, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação.

Dessa forma, considerando que a sessão inaugural da licitação em comento foi aprazada para o dia 21 de fevereiro de 2024, conforme avisos de publicação anexado ao despacho 63, vislumbra-se o preenchimento dos requisitos de legitimidade e tempestividade para apresentação da impugnação sob exame.

## **III- DO ENFRENTAMENTO JURÍDICO**

Prefacialmente, destaca-se que o exame desta Procuradoria se restringe ao exame de legalidade, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica nem em questões que envolvam juízo de mérito, cabendo às Secretarias Municipais e aos demais órgãos e entidades da administração pública manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Posto isso, passa-se a análise das razões de impugnação apresentadas pela senhora Zilane Marques da Silva, inscrita no CPF sob o n.º 069.266.524-22.

Pois bem.





Após exame detido, vislumbra-se que foi contraditado que o regime de execução empreitada por preço global não se adéqua ao serviço de limpeza urbana, haja vista não tratar-se de serviço comum e/ou de baixa complexidade. Assim, considerando o disposto no art. 6º, VIII, da Lei n.º 8.666/93, foi requerido a retificação do edital a fim de determinar a empreitada por preço unitário como regime de execução.

Notemos a literalidade do inciso VIII, art. 6º da Lei n.º 8.666/93:

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

(...)

VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes:

- a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;
- b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;
- c) (Vetado).
- d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;
- e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada.

Entre os regimes passíveis de serem adotados, há o da empreitada por preço global, que é “quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total”, e a empreitada por preço unitário, que é “quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas” (art. 6º, VII, “a” e “b”).

A contratação por “preço certo e total” demanda que a qualidade e a quantidade da solução eleita sejam passíveis de definição exaustiva. Assim, a partir das informações apresentadas pela Administração, os interessados detêm condições de apresentar





remuneração condizente com as obrigações que serão efetivamente assumidas com a celebração do futuro ajuste.

Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

“a empreitada por preço global (...) deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras”. O Plenário do TCU, ao acolher a proposta do relator, estabeleceu, dentre outras medidas pontuais, prazo para que a estatal alterasse o regime de execução do empreendimento. **Acórdão 1978/2013-Plenário**, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013.

Por sua vez, quando não houver meios de definir claramente os aspectos quantitativos do objeto a ser executado, a Administração adotará o regime de empreitada por preço unitário. Nesse caso, será estabelecido um padrão ou uma unidade de medida para fins de aferição do valor a ser pago ao contratado, o que será feito após o período de medição e a verificação da conformidade da prestação com a obrigação ajustada.

Do arrazoado, voltando os olhos para o caso concreto, considerando as especificações do objeto a ser contratado, conclui-se pela variação dos quantitativos estimados para os serviços por demanda e aqueles efetivamente necessários ao longo da execução do contrato, razão pela qual a empreitada por preço global, neste caso, inviabilizaria a solução de situações imprevistas na execução.

Assim, resta demonstrado que a empreitada por preço unitário deve ser o regime de execução do objeto da concorrência n.º 002/2023.

No que refere-se ao prazo entre a publicação do edital e o recebimento das propostas entende-se que, *in casu*, deve ser observado o prazo de 30 (trinta) dias, dado que o contrato a ser celebrado não contempla o regime de empreitada integral e não trata-se de licitação do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”.





A cognição decorre do art. 21, §2º, "a)" da Lei n. 8.666/93:

§ 2º. O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I- quarenta e cinco dias para: a) concurso; b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

II - trinta dias para:

a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior.

Logo, não assiste razão ao pedido feito na impugnação de que após a retificação do instrumento convocatório seja contado o prazo de 30 (trinta) dias, contado da primeira publicação.

Por conseguinte, acata-se parcialmente a impugnação apresentada.

Superado tais pontos, sobreleva-se que uma vez acatada a impugnação, a retificação do termo de referência e do edital é consequência que se impõe. Portanto, o edital deverá ser republicado, com isso as publicações anteriormente realizadas (extratos anexados ao despacho 63) não poderão ser consideradas para fins de contagem de prazo.

Por fim, tendo em vista o questionamento feito pelo titular da pasta de limpeza urbana em sede do despacho 67, essa Especializada evolui o entendimento apresenta como sugestão de redação ao item 9.7.7., o seguinte texto:

“Comprovação de capacitação técnico-operacional: a licitante deverá apresentar atestado(s) comprobatórios de sua capacidade técnico-operacional, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado(s) pela CAT do profissional(is) que atuou(aram), como responsável(is) técnico(s), comprovando experiência em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação, na forma prevista no art. 30 da Lei nº 8.666/93;”

### III- DA CONCLUSÃO





**PGM**

PROCURADORIA GERAL  
DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM

Ante o exposto, com suporte nas informações prestadas e em consonância com a Constituição Federal e com a legislação, opino pelo acatamento parcial dos pedidos que consubstanciam a impugnação apresentada, desta forma entende-se que:

. A concorrência n.º 002/2023 deve ter o seu edital retificado a fim de estabelecer a empreitada por preço unitário como regime de execução;

. O prazo mínimo até o recebimento das propostas será 30 (trinta) dias, a contar da republicação do edital em comento, haja vista que o acatamento da impugnação, ainda que parcial, implica na necessidade de retificar o termo de referência e o instrumento convocatório.

. Apresenta como sugestão a problemática apresentada quanto ao item 9.7.7, a seguinte redação: “Comprovação de capacitação técnico-operacional: a licitante deverá apresentar atestado(s) comprobatórios de sua capacidade técnico-operacional, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado(s) pela CAT do profissional(is) que atuou(aram), como responsável(is) técnico(s), comprovando experiência em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação, na forma prevista no art. 30 da Lei nº 8.666/93”;

Repisa-se que esta Procuradoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não se manifestando acerca de interesse público relativo à propositura em análise nem lhe competindo adentrar no aspecto de conveniência e de oportunidade, tampouco analisar os elementos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente **opinativo**.

**À SELIM.**

Parnamirim/RN, 10 de janeiro de 2024.

**FÁBIO DANIEL DE SOUZA PINHEIRO**  
Procurador-Geral do Município - OAB/RN 3696





## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 582B-2EE3-7278-1D6E

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ FABIO DANIEL DE SOUZA PINHEIRO (CPF 916.XXX.XXX-68) em 10/01/2024 18:03:04 (GMT-03:00)  
Papel: Assinante  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://parnamirim.1doc.com.br/verificacao/582B-2EE3-7278-1D6E>