



**PARECER JURÍDICO**

**PARECER Nº 0108/2020 – COJUR/SESEP**

**PROCESSO Nº P132133/2020**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 126/2020 - SESEP.**

**INTERESSADO: Coordenação de Limpeza Pública - COLIPU/SESEP.**

Ementa: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico. Contratação de empresa para aquisição de caminhões com compactadores novos (0 KM) para uso da Limpeza Pública da Secretaria de Serviços Públicos do Município de Sobral, conforme especificações constantes no Termo de Referência. Análise jurídica prévia. Aprovação.

**I - DO RELATÓRIO**

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, tendo como objeto a “Contratação de empresa para aquisição de caminhões com compactadores novos (0 KM) para uso da Limpeza Pública da Secretaria de Serviços Públicos do Município de Sobral, conforme especificações constantes no Termo de Referência.”

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Requisição da Coordenação de Limpeza Pública - COLIPU/SESEP e autorização do Secretário Municipal de Serviços Públicos;
- b) Justificativa;
- c) Termo de Referência;
- d) Mapa Comparativo de Preços;
- e) Propostas Comerciais, coletadas pelo setor requisitante, *in casu*, a Coordenação de Limpeza Pública - COLIPU/SESEP;
- f) Edital do Pregão Eletrônico nº126/2020 - SESEP, acompanhado dos respectivos anexos (I - Termo de Referência; II – Carta Proposta; III - Declaração Relativa ao Trabalho de Empregado Menor; IV – Minuta do Contrato; V- Modelo de Declaração de Autenticidade dos Documentos);

Na sequência, o processo foi remetido a esta Coordenadoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a SESEP no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.



É o relatório. Passemos a análise jurídica.

## II – DA DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DA ANÁLISE JURÍDICA

De antemão, saliento que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos da consulta, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria.

Convém sublinhar que parte das observações expendidas por esta assessoria jurídica não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la. Caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco. Nesta hipótese, a autoridade deverá motivar sua decisão.

Ressalte-se que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6:

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008)”.

Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do ente público assistido.

## III – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### A) ADEQUAÇÃO DO PREGÃO AO OBJETO BUSCADO PELA ADMINISTRAÇÃO

Para se aferir o cabimento da modalidade licitatória eleita pela Administração (Pregão eletrônico) é preciso verificar se as aquisições dos objetos descritos no termo de referência



enquadram-se como serviços comuns, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002.

O artigo 1º do Decreto Federal nº 10.024 de 20 de Setembro de 2019 revela que a utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica, é obrigatória, senão vejamos:

“Art. 1º. Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

§ 1º. A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória”.

No mesmo sentido, o art. 1º do Decreto Municipal nº 2344, de 03 de Fevereiro de 2020, regulamenta o Pregão, nas modalidades Presencial e Eletrônica, no âmbito do Município de Sobral, senão vejamos:

“Art. 1º. A Administração Pública Municipal realizará, obrigatoriamente, licitação na modalidade Pregão para aquisição de bens e serviços comuns, definidas na forma do parágrafo único do art. 1º da Lei Federal nº 10.520/02”.

Assim, diante de tal panorama e considerando que consta nos autos a informação expressa da Administração de que o objeto aqui buscado se enquadra no conceito de serviço comum, temos que foi devidamente escolhida a modalidade licitatória cabível ao feito.

## **B) DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO CASO NA FASE PREPARATÓRIA**

O enquadramento do objeto a ser licitado como sendo bem comum atrai a aplicação da Lei nº 10.520/2002, em cujo art. 3º está previsto o seguinte acerca da fase preparatória:

“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas



e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor”.

No mesmo sentido, o art. 20 do Decreto Municipal nº 2344/2020 revela a documentação necessária para a instrução do processo licitatório na fase interna, senão vejamos:

“Art. 20. Na fase preparatória do Pregão será observado o seguinte:

- I – aprovação da autoridade competente para início do processo licitatório, com previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;
- II – justificativa da necessidade da aquisição, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público, bem como demais justificativas necessárias à regularidade da licitação;
- III – termo de referência, de forma clara concisa e objetiva, pelo órgão requisitante;
- IV – estimativa do valor da contratação, por comprovada pesquisa de mercado;
- V – designação do pregoeiro e da equipe de apoio;
- VI – autorização de abertura da licitação;
- VII – edital, com seus anexos obrigatórios;
- VIII – minuta do termo de contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;
- IX – parecer jurídico”.

No caso vertente, toda a documentação exigida encontra-se nos autos do processo licitatório.

### **C) DA AUTUAÇÃO PROCESSUAL**

Vê-se que o procedimento licitatório foi iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente registrado no Sistema de Licitações.

### **D) DA JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO**

Esclareça-se, desde já, que a decisão sobre a necessidade de contratação em destaque envolve juízo de conveniência e oportunidade, de exclusividade do gestor público, não cabendo a esta Coordenadoria Jurídica se imiscuir na matéria. O papel desta assessoria é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.



*In casu*, a justificativa para a necessidade da contratação consta no Anexo do Ofício nº 0379/2020-COLIPU/SESEP, assim como no Termo de Referência, conforme disposto abaixo:

“A Coordenação de Limpeza Pública da SESEP vem justificar a solicitação da licitação na modalidade Pregão Eletrônico, do tipo menor preço por item, para aquisição de caminhões com compactadores novos (0 KM) para uso da Limpeza Pública da Secretaria de Serviços Públicos do Município de Sobral, pelos fatos e fundamentos seguintes: A aquisição dos veículos compactadores de resíduos sólidos visa melhorar a coleta e o transporte de resíduos sólidos no Município, e sua posterior disposição no aterro sanitário ou na Central de Tratamento de Resíduos - CTR, quando começar a operar. A aquisição se faz necessária considerando que o serviço de limpeza pública de ruas e avenidas são classificados como serviços públicos essenciais, pois visam atender as necessidades inadiáveis da comunidade, e que a ausência da coleta de lixo gera uma proliferação de roedores e insetos causadores de doenças, resultando em danos à saúde pública. Vale mencionar, que a compra desses compactadores vai ser realizada através do Programa de Desenvolvimento Socioambiental de Sobral – PRODESOL, fruto de um acordo de empréstimo com o Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF, tem como objetivo principal melhorar a qualidade dos serviços públicos por meio de investimentos em saneamento básico e ambiental, gestão socioambiental e requalificação da infraestrutura urbana do Município. Portanto, foi liberado a aquisição de 06 (seis) compactadores através do PRODESOL. Os caminhões compactadores apresentam vantagens devido sua capacidade de transportar mais lixo que as carrocerias sem compactação, baixa altura de carregamento, facilitando o serviço dos coletores que conseqüentemente apresentam maior produtividade, rapidez na operação de descarga do material, já que são providos de mecanismos de ejeção e eliminação dos inconvenientes sanitários decorrentes da presença de trabalhador arrumando o lixo na carroceria ou do espalhamento do material na via pública. O trabalho da SESEP é realizado em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável, minimizando os efeitos ambientais negativos decorrentes da geração de resíduos e maximizando os benefícios ambientais, sociais e econômicos para o município. Além de uma cidade mais bonita, a limpeza urbana traz reflexos diretos para a saúde pública e para a preservação do meio ambiente. É necessário lembrar que o Município de Sobral vem se esforçando para atender as diretrizes estabelecidas pela lei federal nº 12.305/2010, que instituiu a nova Política Nacional de Resíduos Sólidos, obrigando os municípios a se adequarem às novas diretrizes. Destarte, por ser a limpeza pública serviço essencial e de caráter ininterrupto, de responsabilidade do Executivo Municipal, entendemos como justificado e, por consequência, pedimos a brevidade máxima possível na conclusão dos procedimentos que se fizerem cabíveis e necessários para que se permita a prestação dos serviços tidos como fundamentais”.

Verifica-se, ainda, que o Secretário Municipal de Serviços Públicos concordou com a justificativa apresentada, de modo que se pode considerar atendida a exigência normativa neste quesito, ao menos no que tange aos seus aspectos jurídico-formais.



É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda desta Secretaria, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades da SESEP.

### **E) DA DEFINIÇÃO DO OBJETO**

Para a licitude da competição, impende que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades da SESEP, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à esta Coordenadoria avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se ao setor requisitante que verifique o cumprimento deste requisito.

Convém lembrar que o art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666/93, veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal, a correta definição do objeto impõe a apresentação dos quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente.

No caso em apreço, a definição/especificação do objeto, inclusive com a concernente explicitação da quantidade dos itens, encontram-se no Termo de Referência.

### **F) DA ESTIMATIVA DE CUSTO DA CONTRATAÇÃO**

O Termo de Referência do Pregão deve conter “elementos capazes de propiciar o valor do custo pela administração”, nos termos do disposto art. 6º, XI, alínea “a”, subitem “2”, senão vejamos:

“Art. 6º.

[...]

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

[...]

**2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado”.**



*In casu*, o custo da contratação foi estimado em R\$3.070.399,98 (três milhões, setenta mil, trezentos e noventa e nove reais e noventa e oito centavos).

Vale ressaltar, para arrematar este ponto, que a metodologia de cálculo do valor estimado da contratação é de inteira responsabilidade do setor requisitante (Coordenação de Limpeza Pública), não cabendo a esta Coordenadoria Jurídica adentrar no mérito da referida questão técnica.

Assim, no tocante a pesquisa de preços contida no presente processo, conclui-se que à assessoria jurídica não compete pesquisar os preços praticados pelo mercado nem aferir se estão corretos, haja vista que existe, na estrutura organizacional da SESEP, o respectivo setor requisitante, que faz a coleta de preços bem como analisa minuciosamente as propostas recebidas dos fornecedores, conforme Anexo do Mapa Comparativo em anexo. A Lei nº 8.666/93 definiu, objetivamente, a competência da Assessoria Jurídica no seu art. 38, inciso VI e parágrafo único, sem qualquer menção à realização de pesquisa de preços, nem, em verdade, seria tarefa compatível com o domínio dos conhecimentos em que atuam profissionais do Direito.

#### **G) DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS**

A Legislação pátria estabelece que a realização de licitação depende da prévia previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de aquisições/serviços e obras a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

Existe previsão orçamentária no processo em tela.

#### **H) DESIGNAÇÃO DO PREGOEIRO E EQUIPE DE APOIO**

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um pregoeiro, dentre os servidores da Central de Licitações do Município de Sobral, cujas atribuições incluem o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição.

Nos autos, consta a designação do pregoeiro/equipe de apoio, conforme informação exarada pelo Sistema de Licitações do Município de Sobral.



## I) DA ELABORAÇÃO/APROVAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA E AUTORIZAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DO CERTAME

O Decreto Municipal nº 2344/2020, em seu art. 6º, XI, define o Termo de Referência da seguinte forma:

"XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;

2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e

3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;

b) o critério de aceitação do objeto;

c) os deveres do contratado e do contratante;

d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;

e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;

f) o prazo para execução do contrato; e

g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara".

Como se vê, o TR é um documento técnico que deverá conter corretamente a definição do objeto a ser licitado, com informações completas e nível de precisão adequado, devendo a área técnica verificar se está sendo observado o cumprimento dos requisitos legais.

No que tange ao processo em exame, constata-se que o termo de referência foi elaborado pela **Coordenação de Limpeza Pública da SESEP**.

Como é sabido, na instrução do feito, o art. 20 do Decreto Municipal nº 2344/2020 demanda a necessária aprovação do Termo de Referência. Do mesmo modo, o Decreto em referência impõe que a autoridade competente determine a abertura do processo licitatório, devendo esta ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

No presente caso, houve decisão administrativa expressa, contendo a observância das exigências supracitadas.

## J) DA ANÁLISE DAS MINUTAS DO EDITAL E DO CONTRATO



Segundo o art. 20 do Decreto Municipal nº 2344/2020, o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, o que foi integralmente atendido.

Cabe asseverar que existe, no âmbito do Município de Sobral, minuta padrão de pregão eletrônico, de observância obrigatória, cujos termos já foram analisados pela Central de Licitações desta municipalidade, órgão responsável em processar todos os procedimentos relativos à matéria. Por esta razão, a análise dos casos concretos, em regra, limita-se aos itens que se diferenciam da minuta padrão, que devem ser destacados e justificados pela área técnica responsável, a fim de otimizar os trabalhos. No presente caso, nenhuma cláusula se diferenciou da minuta padrão, motivo pelo qual o processo licitatório deve ter continuidade.

#### IV – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, ressaltados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria Jurídica, concluo pela viabilidade jurídica, opinando, assim, pelo prosseguimento do certame.

Ressalto que o exame jurídico em tela se baseou nas informações técnicas produzidas pelo setor requisitante da SESEP e nos documentos que integram o presente caderno processual. Assim, releve-se que a motivação, as justificativas, os cálculos e os demais dados técnicos informativos são de inteira responsabilidade da Coordenação de Limpeza Pública da SESEP.

Pelo exposto, sugere-se a remessa do feito à autoridade superior para considerações. Empós, remeta-se os autos à Central de Licitações do Município de Sobral (CELIC), para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípuo de cumprir o seu objeto.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

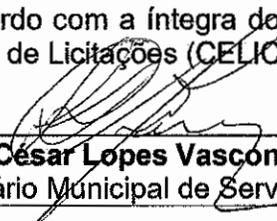
Sobral (CE), 05 de novembro de 2020.

*Dayelle Kelly Coelho Rodrigues*  
**DAYELLE KELLY COELHO RODRIGUES**  
Coordenadora Jurídica da SESEP  
OAB/CE nº 26.899



**DESPACHO:**

De acordo com a íntegra do Parecer nº 0108/2020 – COJUR/SESEP. Remeta-se os autos à Central de Licitações (CELIC) para providências.

  
\_\_\_\_\_  
**Paulo César Lopes Vasconcelos**  
Secretário Municipal de Serviços Públicos