

PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 013/2023 – COJUR/SESEP.

PROCESSO Nº P232724/2023.

INTERESSADO: Coordenadoria da Limpeza Pública – COLIPU /SESEP.

ASSUNTO: Serviços de locação de caminhões basculantes e retroescavadeiras para atender as necessidades da Limpeza Pública do Município de Sobral.

Ementa: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico. Serviços de locação de caminhões basculantes e retroescavadeiras para atender as necessidades da Limpeza Pública do Município de Sobral. Análise jurídica prévia. Aprovação.

I. DO RELATÓRIO.

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, tendo como objeto os “serviços de locação de caminhões basculantes e retroescavadeiras para atender as necessidades da Limpeza Pública do Município de Sobral”.

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

- a) Requisição da Coordenadoria da Limpeza Pública e autorização do Secretário da Conservação e Serviços Públicos;
- b) Justificativa;
- c) Termo de Referência;
- d) Mapa Comparativo de Preços e Propostas Comerciais;
- e) Minuta do Edital;
- f) Edital do Pregão Eletrônico, acompanhado dos seus respectivos anexos (I - Termo de Referência; II - Carta Proposta; III - Declaração Relativa ao Trabalho de Empregado Menor; IV - Minuta do Contrato; e 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 Federal 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. Vejamos o entendimento do STF:

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: Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008)

Ainda, na forma do entendimento firmado pelo **Tribunal de Contas da União**, no **acórdão nº 1.492/2021 - Plenário**, não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos relativos ao objeto da contratação.

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 bens comuns, nos termos do art. 1º, parágrafo único da Lei Federal nº 10.520/2002.

O art. 1º do Decreto Federal nº 10.024/2019 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 2.344/2020, que regulamenta o Pregão, seja na modalidade Presencial ou Eletrônica, no âmbito do Município de Sobral, 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 bens comuns, 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 2.344/2020 revela a documentação necessária para a instrução do processo licitatório na fase interna, 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 075/2023 - COLIPU/SESEP, assim como no Termo de Referência, conforme disposto abaixo:

A presente contratação de serviços justifica-se considerando que o Município de Sobral/CE, na busca do interesse público, deverá promover a prestação do serviço público de limpeza pública de forma eficiente, de modo a garantir uma vida digna para os seus munícipes e para a população flutuante.

A limpeza urbana é considerada um serviço essencial à população, pois está diretamente ligada à saúde pública e ambiental. Ela envolve os serviços de varrição, capina e roçada das estradas vicinais, coleta de resíduos sólidos, limpeza após feiras livres, eventos públicos ou atividades recreativas públicas, bem como a limpeza de cemitérios e dos demais logradouros presentes.

Importante lembrar que, nos termos da Política Nacional e Municipal de Resíduos Sólidos, o Município de Sobral/CE é responsável, ainda, pelo transporte e destinação final de toda a referida produção auferida pela limpeza pública. Bem como, possui a obrigação de retirar toda a produção das vias e passeios públicos, na forma do Código Municipal de Obras e Posturas, como forma de garantir uma melhor condição de tráfego de pedestres e veículos.

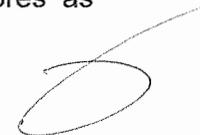
E, na oportunidade do não recolhimento adequado, rápido e eficiente dos resíduos sólidos, a coletividade poderá sofrer prejuízos, já que o acúmulo poderá afetar a saúde pública (como é o caso, por exemplo, das arboviroses), enchentes e proliferação de insetos, mosquitos e roedores.

Em razão desse programa e das atividades que serão desenvolvidas, a Secretaria da Conservação e Serviços Públicos necessita da locação de veículos com caçambas basculantes e de retroescavadeiras para serem utilizados na limpeza pública, de forma a garantir que haja o devido recolhimento dos resíduos sólidos produzidos ao longo dos dias. Tudo isto, pelo fato de que, atualmente, o Município de Sobral não possui quantitativo suficiente de veículos e máquinas próprios capazes de atender a demanda de produção de resíduos sólidos.

Os serviços a serem realizados pela retroescavadeira, consistirão na raspagem, preparação para carregamento dos veículos, dos entulhos, resíduos sólidos diversos e demais produtos considerados inservíveis pela população e descartados de forma indiscriminada e desorganizada nos diversos locais públicos da cidade. Já os serviços dos caminhões basculantes serão de coletar e transportar os resíduos até a Central de Tratamento de Resíduos (CTR), para que seja possível dá a destina final correta e adequada. Vale mencionar, que a locação da retroescavadeira e dos veículos será por demanda de acordo com a necessidade da Coordenadoria de Limpeza Pública do Município de Sobral, sendo que esta possui duas programações de trabalho: a ordinária (aquela desenvolvida de forma cotidiana e necessária para a manutenção da limpeza pública) e a extraordinária (aquela desenvolvida a partir da formação de equipes para desenvolver um mutirão ou força-tarefa de limpeza pública em determinadas regiões da sede e dos distritos em torno do Município de Sobral/CE, ou nos casos de combate mais incisivos as arboviroses, principalmente, no período das quadras chuvosas).

Verifica-se, ainda, que o Secretário da Conservação e 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 Federal 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 estimado da contratação resta presente processo licitatório, uma vez que estão anexados o Mapa Comparativo de Preços.

Vale ressaltar que a metodologia de cálculo do valor estimado da contratação é de inteira responsabilidade do setor requisitante (Coordenadoria 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 Federal 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.

Ao analisar o presente procedimento administrativo, verifica-se que o órgão requisitante indicou previsão orçamentária com a respectiva dotação.

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 2.344/2020, em seu art. 6º, inciso XI, define o Termo de Referência da seguinte forma:

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: **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 Coordenadoria de Limpeza Pública - COLIPU/SESEP.

Como é sabido, na instrução do feito, o art. 20 do Decreto Municipal nº 2.344/2020 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 2.344/2020, o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, o que foi integralmente atendido.

A minuta do contrato presente no presente processo licitatório segue as determinações gerais contidas no edital, todos os procedimentos determinados pela Lei Federal nº 8.666/93 foram observados e todos os requisitos nela prescritos foram obedecidos. Assim, o ato não apresenta qualquer defeito em seus elementos de validade, razão pela qual, após detida análise, entende-se pela compatibilidade do texto da minuta apresentada com o que é disposto no art. 37, inciso XXI da CF-88, bem como com as recomendações contidas nos arts. 40 e 55 da Lei Federal nº 8.666/93.

IV. DA CONCLUSÃO.

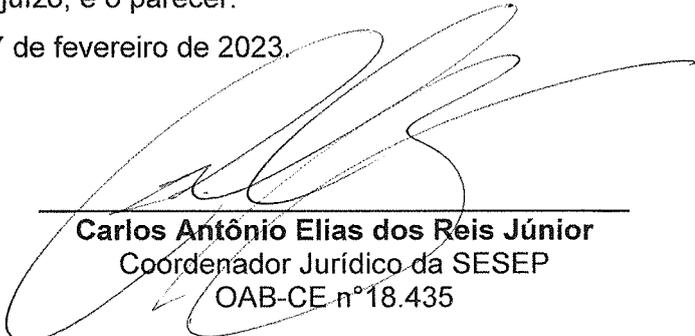
Ante o exposto, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria Jurídica, concluo pela viabilidade 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 Coordenadoria de Limpeza Pública.

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 precípua de cumprir o seu objeto.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Sobral/CE, 27 de fevereiro de 2023.



Carlos Antônio Elias dos Reis Júnior
Coordenador Jurídico da SESEP
OAB-CE nº 18.435

DESPACHO:

De acordo com a íntegra do **Parecer nº 013/2023 – COJUR/SESEP**. Remeta-se os autos à Central de Licitações (CELIC) para providências.

Sobral/CE, 27 de fevereiro de 2023.



HYLVERLANDO CARDOSO DA CRUZ
Secretário Executivo da Conservação e Serviços Públicos