

Parecer Jurídico nº 004/2022 - COJUR/SESEP

Processo Administrativo: SPU Nº P180301/2022

Interessado: Coordenadoria de Limpeza Pública - SESEP

Assunto: Dispensa de Licitação - Contratação de serviço público para administração de aterro de resíduos sólidos regionalizado, objetivando a integração dos serviços de forma eficaz e menos onerosa para seus entes consorciados, e, da manutenção das demais atividades de funcionamento do Consórcio Público, nos termos do Protocolo de Intenções ratificado pela Lei Municipal de Sobral Nº 1.668/2017.

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico, remetida a esta Coordenadoria Jurídica, pela Coordenadoria de Limpeza Pública da Secretaria de Serviços Públicos - SESEP, acerca da viabilidade de Dispensa de Licitação, cujo objeto trata da **promoção da gestão consorciada do serviço público para administração de aterro de resíduos sólidos regionalizado, objetivando a integração dos serviços de forma eficaz e menos onerosa para seus entes consorciados, e, da manutenção das demais atividades de funcionamento do Consórcio Público, nos termos do Protocolo de Intenções ratificado pela Lei Municipal de Sobral nº 1.668/2017.**

Compulsando os autos, verifica-se que a justificativa apresentada pela Coordenadoria de Limpeza Pública - SESEP para a elaboração da presente Dispensa de Licitação lastreia-se, em suma, nos seguintes fatos:

"A Coordenadoria de Limpeza Pública, vem por meio deste, JUSTIFICAR a necessidade da solicitação de DISPENSA DE LICITAÇÃO, que tem como finalidade promover a gestão consorciada do serviço público para administração de aterro de resíduos sólidos regionalizado, objetivando a integração dos serviços de forma eficaz e menos onerosa para seus entes consorciados, e, na manutenção das demais atividades de funcionamento do Consórcio Público, nos termos do Protocolo de Intenções ratificado pela Lei Municipal de Sobral Nº 1.668/2017.

Imperioso destacar que foi proposto pelo Estado do Ceará uma estrutura para o tratamento adequado dos resíduos sólidos conforme as disposições legais previstas na Lei Federal nº 12.305/2010, a saber, a Central de Tratamento de Resíduos (CTR), já que os aterros sanitários municipais, conhecidos por "lixões", só poderiam existir até o ano de 2014, nos termos da redação originária do art. 54 da referida lei.

Neste sentido, foi constituído e formalizado o Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Sobral (CGIRS-RMS), Pessoa Jurídica de Direito Público com natureza autárquica, conforme Protocolo de Intenções (em anexo) e a Lei Municipal nº 1.668 de 04 de outubro de 2017 (em anexo), no qual 18 (dezoito) municípios da Região Metropolitana de Sobral e municípios adjacentes participam da gestão consorciada.

Com efeito, o CGIRS-RMS foi constituído para prestar serviços públicos de transbordo, transporte e de disposição final dos rejeitos de resíduos sólidos urbanos, contudo os custos inerentes a suas atividades não tratam em si apenas do Tratamento dos Resíduos Sólidos, faz-se necessário que sejam também custeados os serviços de natureza administrativa e de manutenção. A própria Lei Federal nº 11.107/2005, a qual trata de normas gerais de contratação de consórcios públicos estabelece que os entes consorciados somente entregarão recursos ao Consórcio Público mediante Contrato de Rateio.

O Contrato de Rateio conforme o art. 8º do mesmo dispositivo, define-se como um instrumento que tem por objetivo principal apenas viabilizar a transferência de recursos orçamentários do ente consorciado para o próprio consórcio. Visa que os recursos adquiridos com a prestação do serviço público, objeto do consórcio, sejam rateados entre os Entes Públicos consorciados, conforme disposto no art. 8º, § 1º, da lei 11.107/05.

Assim, em 28 de dezembro de 2021, com o objetivo de estabelecer os valores a serem rateados a cada um dos 18 (dezoito) municípios que participam da gestão consorciada, foi realizada uma Assembleia Extraordinária do CGIRS-RMS, sendo apresentada pelo secretário executivo Paulo César Lopes Vasconcelos planilha com valor total para a manutenção das atividades do consórcio em 2022, totalizando R\$ 3.952.458,20 (três milhões, novecentos e cinquenta e dois mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais e vinte centavos), onde, desse valor, o Município de Sobral, de acordo com anexo único da ata da assembleia, ficou responsável por repassar a quantia de R\$ 1.663.540,14 (um milhão, seiscentos e sessenta e três mil, quinhentos e quarenta reais e quatorze centavos), com sua Cota-Parte Anual em 12 parcelas de R\$ 138.628,35 (Cento e trinta e oito mil, seiscentos e vinte e oito reais e trinta e cinco centavos)".

É o relatório. Passamos a opinar.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A presente manifestação jurídica tem escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos **jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos. Desse modo, cita-se:

Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “o Órgão Consultivo não deve emitir manifestação conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou da designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

Finalmente, é nosso dever 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. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusivas da Administração.

Impede destacar que a presente peça da lavra de advogado público tem caráter meramente opinativo acerca da viabilidade jurídica do pleito. Logo, as manifestações do advogado público não são deliberativas nem vinculam o requerente, ficando a decisão a cargo da autoridade superior ordenadora de despesas. Tal entendimento emerge das decisões pacíficas e remansosas do Supremo Tribunal Federal que abaixo seguem transcritas:

DECISÃO

“Advogado de empresa estatal que chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação

direta: IMPOSSIBILIDADE, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª Ed. P.377. II. – O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (STF. Mandado de Segurança nº 30928-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002)."

No que tange à solicitação apresentada pela Coordenadoria de Limpeza Pública da SESEP, cumpre ressaltar que a Lei Federal nº 11.107/05 prevê o seguinte a respeito do contrato de rateio:

Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio. (Grifo Nosso)

Segundo o professor Rafael Oliveira, "O contrato de rateio é o instrumento adequado para que os entes consorciados repassem recursos financeiros ao consórcio público. Visando o atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme o § 4º do artigo 8º, exige-se que o consórcio público forneça as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

Para fins de esclarecimento, o Decreto Federal nº 6.017/2007, em seu artigo 2º, inciso VII, considera contrato de rateio o instrumento por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público.

Dessa forma, observa-se que, no presente caso, o contrato de rateio é um contrato que deverá ser celebrado pelos entes políticos que compõem o Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Sobral - CGIRS-RMS, visando que os recursos adquiridos com a prestação do serviço público, objeto do consórcio, sejam rateados entre os entes públicos consorciados.

Nesse contexto, o artigo 13 e seguintes do supracitado Decreto dispõem ainda sobre o contrato de rateio:

Art. 13. Os entes consorciados somente entregarão recursos financeiros ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.

§ 2º Constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do disposto no art. 10, inciso XV, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, celebrar contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas em Lei.

§ 3º As cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a afastar, ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados.

§ 4º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

Art. 14. Havendo restrição na realização de despesas, de empenhos ou de movimentação financeira, ou qualquer outra derivada das normas de direito financeiro, o ente consorciado, mediante notificação escrita, deverá informá-la ao consórcio público, apontando as medidas que tomou para regularizar a situação, de modo a garantir a contribuição prevista no contrato de rateio.

Parágrafo único. A eventual impossibilidade de o ente consorciado cumprir obrigação orçamentária e financeira estabelecida em contrato de rateio obriga o consórcio público a adotar medidas para adaptar a execução orçamentária e financeira aos novos limites.

Art. 15. É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio, inclusive os oriundos de transferências ou operações de crédito, para o atendimento de despesas classificadas como genéricas.

§ 1º Entende-se por despesa genérica aquela em que a execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida.

§ 2º Não se considera como genérica as despesas de administração e planejamento, desde que previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública.

Art. 16. O prazo de vigência do contrato de rateio não será superior ao de vigência das dotações que o suportam, com exceção dos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual.

O Prejulgado nº 1776, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, estabelece, entre outras condições:

9. É vedado aos consórcios públicos definir formas de obtenção de receitas que não sejam compatíveis com as previsões da Lei n. 11.107/2005 e Decreto n. 6.017/2007, sendo vedado soluções alternativas entre as quais a cobrança de valores a título de custos administrativos calculado em percentual sobre o montante dos produtos e serviços efetivamente utilizados uma vez que o art. 8º da Lei nº 11.107/2005 dispõe de forma clara e taxativa que as despesas do consórcio deverão ser financiadas exclusivamente pelos valores definidos no contrato de rateio.

Além disso, o prazo de vigência do contrato de rateio não pode ser superior a um ano, uma vez que os recursos financeiros, objeto do ajuste, devem estar previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, conforme dispõe o artigo 8º, § 1º, da Lei 11.107/2005.

Por fim, observa-se que, no caso em tela, o valor total da Dispensa de Licitação é de **1.663.540,14 (um milhão, seiscentos e sessenta e três mil, quinhentos e quarenta reais e quatorze centavos)**, sendo a estimativa de valores mensais de R\$ 138.628,35 (Cento e trinta e oito mil, seiscentos e vinte e oito reais e trinta e cinco centavos), com o prazo de vigência de 12 (doze) meses, tudo em conformidade com a legislação vigente.

III. DA CONCLUSÃO

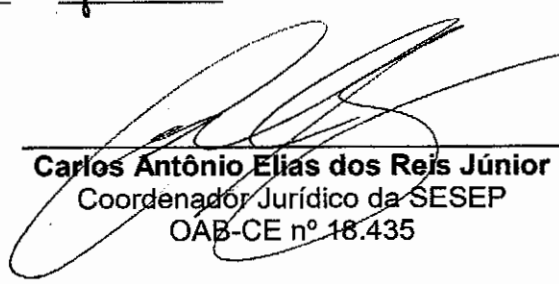
Diante do exposto, tais documentos nos conduzem à conclusão da lisura do processo sob o aspecto jurídico-formal, de modo que **OPINA-SE**, nos limites da análise jurídica, **favoravelmente**, pelo processo de abertura da Dispensa de Licitação para a promoção da gestão consorciada do serviço público para administração de aterro de resíduos sólidos regionalizado, objetivando a integração dos serviços de forma eficaz e menos onerosa para seus entes consorciados, e, da manutenção das demais atividades de funcionamento do Consórcio Público, nos termos do Protocolo de Intenções ratificado pela Lei Municipal de Sobral nº 1.668/2017.

Empós, tramite-se à coordenação requisitante para declarar dispensada a licitação e, após, ratificada pela autoridade máxima.

Logo após, que sejam levados os autos à Central de Licitações do Município de Sobral para dar publicidade ao presente feito.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Sobral/CE, 21 de fevereiro de 2022.


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