

PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 049/2021 – COJUR/SESEP

PROCESSO Nº P161833/2021

INTERESSADO: Coordenação de Limpeza Pública - COLIPU/SESEP.

ASSUNTO: Pregão Eletrônico - Aquisições de caminhões com carroceria basculante de 12M³ e trator de pneus, para atender as necessidades da Limpeza Pública do Município de Sobral.

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico. Aquisições de caminhões com carroceria basculante de 12M³ e trator de pneus, 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 “*aquisições de caminhões com carroceria basculante de 12M³ e trator de pneus, para atender as necessidades da Limpeza Pública do Município de Sobral*”.

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

- a) Ofício de Requisição da Coordenação de Limpeza Pública-COLIPU/SESEP e respectiva justificativa;
- b) Autorização do Secretário da Conservação e Serviços Públicos;
- c) Termo de Referência;
- d) Mapa Comparativo de Preços;
- e) Edital do Pregão Eletrônico, 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 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 – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Inicialmente, cabe esclarecer que este parecer é meramente opinativo, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes, conforme MS 24.631-6, senão vejamos:

“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 - Tribunal Pleno - Publicação: 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.

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.

1. DA OBRIGATORIEDADE DE LICITAÇÃO PRÉVIA.

De acordo com o art. 37, inciso XXI da CF-88, as obras, os serviços, compras e alienações públicas devem ocorrer por meio de licitações, ressalvados os casos específicos definidos em legislação, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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.

Em observância ao dispositivo constitucional supracitado, foi sancionada a Lei Federal nº 8.666/93, como lei geral de licitações, existindo, assim, outras legislações infraconstitucionais instituindo outras modalidades licitatórias e as disciplinando. Por conseguinte, há diversas modalidades licitatórias, que importam em procedimentos administrativos e instrumentos jurídicos distintos, cuja adoção em cada caso concreto depende do objeto a ser adquirido e dos valores envolvidos, em linhas gerais. Para a hipótese de aquisição de bens comuns,

independentemente de valor, a modalidade licitatória adequada é o pregão previsto na Lei nº 10.520/2002.

2. 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 art. 1º, parágrafo único da Lei Federal nº 10.520/2002.

Já 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, regulamenta o Pregão, nas modalidades Presencial e Eletrônica, no âmbito do Município de Sobral, *in verbis*:

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.

3. DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO CASO NA FASE PREPARATÓRIA

O enquadramento do objeto a ser licitado como sendo bem comum atrai a aplicação da Lei Federal 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, a seguir:

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.

4. DA AUTUAÇÃO PROCESSUAL

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

5. 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.

No presente caso, a justificativa para a necessidade da contratação consta no Anexo do Ofício nº 0350/2021-COLIPU/SESEP, assim como no Termo de Referência, conforme disposto abaixo:

“A Coordenadoria da Limpeza Pública vem, com o respeito e acatamento devidos, à Ilustre presença de Vossa Senhoria, JUSTIFICAR a necessidade da aquisição de caminhões com carroceria basculante de 12M³ e trator de pneus, pelos fatos e fundamentos seguintes:

A presente aquisição justifica-se considerando que compete a Secretaria da Conservação e Serviços Públicos - SESEP, a formulação e implementação da política de limpeza pública do município de Sobral, garantindo à população o acesso aos serviços de limpeza em condições adequadas.

Ademais, 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, e, ainda, a Lei Municipal nº 1.789/2018, que institui a política municipal de resíduos

sólidos de Sobral.

Dessa forma, se faz necessária a aquisição de caminhões com carroceria basculante de 12M³ e trator de pneus, equipamentos estes pretendidos importantes para garantir a manutenção da limpeza de vias e dos logradouros públicos, bem como serão utilizados nas melhorias das estradas vicinais, rurais e vias no perímetro urbano, serviços de limpeza de terrenos, nas margens de rodovias e áreas do Município.

Insta observar, ainda, que os caminhões basculantes serão utilizados na logística da coleta e do transporte dos resíduos sólidos produzidos nas 06 (seis) regionais do Município de Sobral (quatro regionais que compreendem o território da sede do Município, formadas, ao todo, por trinta e dois bairros, e duas regionais que compreendem os distritos e as localidades.

Já o trator de pneus será utilizado no roço de matos presentes nas vias e logradouros públicos, rodovias municipais e nas limpezas dos terrenos.

Então, os caminhões e o trator de pneus irão auxiliar os serviços da limpeza pública do Município de Sobral, de modo que a cidade ficará mais bonita, bem como causarão grandes reflexos na saúde público, no meio ambiente e na segurança de todos os munícipes. O resultado será uma melhor qualidade de vida para os sobralenses.

O quantitativo exposto neste processo tem por base a necessidade atual de dois caminhões basculantes em cada regional, como forma de garantir a eficiência nos serviços da limpeza pública, principalmente, na coleta e no transporte de resíduos sólidos. Assim, levando em consideração que o Município de Sobral é dividido em 06 (seis) regionais e a necessidade de dois veículos novos em cada, portanto, deve ocorrer a aquisição de 12 (doze) caminhões basculantes. Já quanto ao trator, hoje, a Secretaria da Conservação de Serviços Públicos não dispõe, em seu acervo patrimonial, de trator de pneus para que possa ser utilizado no roço dos terrenos, vias e logradouros públicos, então, sendo necessária a quantidade de 01 (uma) unidade do referido trator.

Diante o exposto, faz-se necessária a aquisição de caminhões basculantes e de trator de pneus visa atender as necessidades da Limpeza Pública do Município de Sobral, como uma forma de garantir uma cidade limpa, por ser a limpeza pública serviço essencial e de caráter ininterrupto, de responsabilidade do Executivo Municipal, e, por via reflexa, garantir uma boa gestão dos resíduos que consagrará uma vida digna para todos os munícipes".

Verifica-se, ainda, que a autoridade competente 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.

6. 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 concorrente explicitação da quantidade dos itens, encontram-se no Termo de Referência.

7. 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, inciso XI, alínea “a”, subitem “2” do Decreto Municipal nº 2.344/2020, a seguir:

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.

Ao analisar o presente caso, o custo da contratação foi estimado em R\$ 4.888.522,30 (quatro milhões e oitocentos e oitenta e oito mil e quinhentos e vinte e dois reais e trinta 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.

8. 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.

9. 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.

10. DA ELABORAÇÃO/APROVAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA E AUTORIZAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DO CERTAME

O Decreto Municipal nº 2344/2020, 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 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.



11. 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.

III - DA CONCLUSÃO

Portanto, a vista dos autos e do exposto, **opina** essa coordenadoria **FAVORAVELMENTE** pela correta adequação jurídica inerente ao presente feito, propondo, por conseguinte, que sejam adotadas as medidas cabíveis para o devido 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, 20 de Agosto de 2021.



CARLOS ANTÔNIO ELIAS DOS REIS JUNIOR

Coordenador Jurídico da SESEP

OAB-CE nº 18.435

DESPACHO:

De acordo com o **Parecer nº 049/2021-COJUR/SESEP**. À Central de Licitações (CELIC) para providências.

Sobral-CE, 20 de Agosto de 2021.



HYLVERLANDO CARDOSO DA CRUZ

Secretário Executivo da Conservação e Serviços Públicos