



PARECER JURÍDICO Nº 50/2021 PGM-PMCC

Requerente: Comissão Permanente de Licitação
Referência: Processo Licitatório nº 082/2021/FMMA

EMENTA: PARECER JURÍDICO. CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVA PARA COLETA SELETIVA. DISPENSA. ART. 24, INCISO XXVII, DA LEI Nº 8.666/1993. APROVAÇÃO DE MINUTA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise de processo referente a pedido de Dispensa de Licitação com o objetivo de contratação de COOPERATIVA DE CATADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS RECICLÁVEIS, PARA COLETA SELETIVA no Município de Canaã Dos Carajás, Estado do Pará.

Para instrução dos autos foram juntados os seguintes documentos:

- a) Solicitação de dispensa de licitação (fl. 002);



- a) Solicitação de dispensa de licitação (fl. 002);
- b) Justificativa (fls. 003/004);
- c) Termo de referência (fls. 069/072);
- d) Termo de compromisso e responsabilidade (fl. 075);
- e) Declaração de adequação orçamentária (fl. 159);
- f) Certidões Negativas (fls. 139/148);
- g) Termo de autorização assinado pela chefe do executivo (fl. 160);
- h) Minuta de Edital (fls. 063/065);
- i) Despacho encaminhando os autos à PGM (fl. 166).

É o relatório, passo ao Parecer.

2. DAS QUESTÕES PRELIMINARES

Cumpra aclarar que a análise neste parecer se restringe a verificação dos requisitos formais para deflagração do procedimento administrativo licitatório bem como da apreciação da minuta do Edital e seus anexos, visto que compete a esta Consultoria Jurídica, prestar consultoria sob um prisma estritamente jurídico, não cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza técnica, administrativa e/ ou financeira, destaca-se que a análise será restrita aos pontos jurídicos.

Esses limites às atividades deste Órgão Jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico- administrativa e enunciado nº 7 Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, in verbis:





Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Ademais, entende-se que as manifestações desse Órgão, são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes pelo gestor público, o qual pode de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer.

De acordo com o art. 38 da Lei 8.666/93, o procedimento da licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e enumerado, contendo a autorização respectiva da autoridade competente. Além do atendimento dos requisitos de autuação, protocolo e enumeração, verifica-se também a presença de autorização do ordenador de despesas.

A Consultoria Jurídica tem o condão de analisar previamente os aspectos jurídicos da minuta do Edital e demais atos elaborados, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, tendo o escopo de assistir a Comissão Permanente de Licitação no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

Alerta-se que o processo deverá ter suas páginas enumeradas sequencialmente, rubricadas e todos os atos processuais devem ser produzidos por escrito, com data e o local de sua realização e assinatura da autoridade responsável.





2. DA ANÁLISE JURÍDICA

Note que, o Processo de Licitação se reveste do princípio da obrigatoriedade, consagrado, de início, no art. 37, XXI, da Constituição Federal e reproduzido no art. 2º, da Lei Federal nº 8.666/93, pelo qual deve considerar-se obrigatória a realização do certame em quaisquer situações, ressalvados apenas os casos mencionados na lei. Vejamos, respectivamente:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...];

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.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Acerca da obrigatoriedade e respectivas ressalvas leciona José dos Santos Carvalho Filho:

O princípio da obrigatoriedade da licitação impõe que todos os destinatários do Estatuto façam realizar o



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

procedimento antes de contratarem obras e serviços. Mas a lei não poderia deixar de ressaltar algumas hipóteses que, pela sua particularidade, não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório. A ressalva à obrigatoriedade, diga-se de passagem, já é admitida na própria Constituição, a teor do que estabelece o art. 37, XXI. Regulamentando o dispositivo, coube ao legislador a incumbência de delinear tais hipóteses específicas, o que fez no art. 24 do Estatuto.

Como se nota, em que pese a regra de se exigir da Administração o cumprimento do dever de licitar, há situações que autorizam a formalização de contratações diretas, seja por ausência de competição ou pela morosidade no atendimento do interesse público.

Nesse sentido são as lições de Rafael Carvalho:

Em determinadas hipóteses a licitação será considerada inviável por ausência de competição ou será inconveniente (ou inoportuna) para o atendimento do interesse público. Nessas situações, a legislação admite a contratação direta devidamente motivada e independentemente de licitação prévia.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “a lei diversificou os casos em que a Administração pode ou deve deixar de realizar licitação, tornando-a dispensada, dispensável e inexigível”.

Não se pode confundir dispensa de licitação com inexigibilidade de licitação; no primeiro caso, o objeto é licitável, apenas permitindo-se que a Administração, em determinados casos, dispense o procedimento licitatório; no segundo, o objeto não é licitável, tendo em vista a ocorrência de casos em que existe inviabilidade material ou de competição, o que torna a licitação impossível.





Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Sobre o tema, ensina Carvalho Filho:

A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. Diversamente ocorre na inexigibilidade, como se verá adiante, porque aqui sequer é viável a realização do certame. Note que, as hipóteses de dispensa de licitação representam exceções à regra constitucional da licitação, o que autoriza o administrador a dispensar, por razões de conveniência e oportunidade e proceder à contratação direta. Em razão dessa excepcionalidade as hipóteses de dispensa de licitação possuem rol taxativo. É como prescreve Carvalho Filho: Há, porém, dois aspectos preliminares que merecem ser considerados. O primeiro diz respeito à excepcionalidade, no sentido de que as hipóteses previstas no art. 24 traduzem situações que fogem à regra geral, e só por essa razão se abriu a fenda no princípio da obrigatoriedade.

O outro diz respeito à taxatividade das hipóteses. Daí a justa advertência de que os casos enumerados pelo legislador são taxativos, não podendo, via de consequência, ser ampliados pelo administrador. Os casos legais, portanto, são os únicos cuja dispensa de licitação o legislador considerou mais conveniente ao interesse público.

Ressalte-se, nos casos relacionados pela legislação, a presença da parcela de discricionariedade da Administração na escolha da dispensa ou não do certame, devendo sempre levar em conta o interesse público. Sobre o tema, Marçal Justem Filho versa precisamente sobre as circunstâncias que levam à dispensa da licitação, in verbis:





Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Como é usual afirmar, a “supremacia do interesse público” fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação prévia para contratações da Administração Pública – o que significa, em outras palavras, que a licitação é um pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas a ele atribuídas. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a realização adequada das funções estatais. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício dos fins buscados pelo Estado e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras. Essa flexibilidade não foi adornada de discricionariedade. O próprio legislador determinou as hipóteses em que se aplicam os procedimentos licitatórios simplificados. Por igual, definiu os casos de não-incidência do regime formal de licitação. A contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem se caracteriza uma livre atuação administrativa. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a menor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes. Portanto, a contratação direta não significa eliminação de dois postulados consagrados a propósito da licitação. O primeiro é a existência de um procedimento administrativo. O segundo é a vinculação estatal à realização de suas funções.

Como se nota, a lei não visa permitir o administrador contratar diretamente por dispensa de licitação a seu bel-prazer, mas, pelo contrário, procura solucionar uma situação extraordinária, que não podia ser vislumbrada pelo gestor público para que, anteriormente, preparasse o devido processo licitatório para dirimi-la.





Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Por sua vez, como já ilustrado alhures, as hipóteses que autorizam dispensa do processo licitatório estão previstas no art. 24, da Lei nº 8.666/93, sendo referidas hipóteses *numerus cláusus*, não permitindo ao administrador inovar as situações que autorizam dispensa de licitação.

No caso em apreço, busca-se pela contratação direta da COOPERATIVA DE TRABALHO DOS CATADORES DE MATERIAIS DESCARTADOS, RECICLÁVEIS - COOLETTAR, por meio de Dispensa de Licitação para fins de coleta seletiva no Município de Canaã dos Carajás, conforme especificações do Termo de Referência (fls. 069/072).

Considerando as informações e documentos encartados aos autos, verifica-se que o respectivo pedido de dispensa de licitação se enquadra nas disposições constantes do art. 24, XXVII, da Lei nº 8.666/93, que assim prescreve:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...];

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

[...].

Dessa forma, salienta-se que o inciso XXVII do artigo 24, lei 8.666/1993, prevê a possibilidade de dispensa de licitação cujo objeto seja a contratação de coleta de resíduos sólidos recicláveis, efetuados por cooperativa, o que se amolda ao caso em tela.





Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Quanto a minuta apresentada, verifico que se encontra dentro dos parâmetros legais esperados e em sintonia com todo o procedimento até então realizados, com base no artigo 24, inciso XXVII da lei 8.666/1993, viabilizando a contratação de cooperativa de catadores de resíduos sólidos recicláveis, para coleta seletiva no Município de Canaã dos Carajás, Estado do Pará.

4. CONCLUSÃO

Dessa forma e, considerando todo o exposto, **OPINO** pela **possibilidade jurídica** de adoção da modalidade de **Dispensa de Licitação**, nos moldes do art. 24, XXVII, da Lei 8.666/93, e **APROVO A MINUTA CONTRATUAL APRESENTADA**, nos autos do Processo Licitatório nº 082/2021/FMMA, tendo em vista que, quanto aos aspectos jurídico-formais, não há óbice legal quanto ao prosseguimento do procedimento, desde que seguidas as orientações acima, na forma das Minutas de Edital, Termo de Referência e anexos, as quais foram elaboradas em consonância com a legislação disciplinadora da matéria.

É o Parecer, SMJ.

Canaã dos Carajás, 14 de maio de 2021.

CHARLOS CAÇADOR MELO

Procurador Geral do Município
Port. Nº 271/2021-GP