

Processo Bee : 42309/1 - 2021
Interessado : Secretaria Municipal de Mobilidade - SMM
Assunto : Impugnação Pregão Eletrônico nº 012/2022 - SRP
Impugnante : Empresa Data Traffic S/A

PARECER JURÍDICO Nº 0083/2022 - CHEADV/ASSJUR

I - Do relatório e dos fatos

Os autos em epígrafe foram remetidos a esta Chefia da Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, por meio eletrônico via Despacho nº 161/2022 - GERELA (andamento 20 - processo 42309/1), para, após o pronunciamento técnico (andamento 19 - processo 42309/1), análise e manifestação jurídica sobre a impugnação apresentada pela empresa DATA TRAFFIC S/A, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 01.175.068/0001-74 (andamento 7 - processo 42309/1).

Registra-se que o Edital Pregão Eletrônico nº 012/2022, tipo menor preço, regido pela Lei Federal nº. 10.520/2002, Decreto Municipal nº 2.968/2008, Decreto Municipal nº 2.271/2019, Decreto Federal nº 10.024/2019, Lei Complementar nº 123/2006, Lei Municipal nº 9.525/2014, e no que couber a Lei 8.666/1993, tem por objeto: “Contratação de empresa para prestação dos serviços técnicos especializados de manutenção preventiva e corretiva, em campo e laboratorial, do sistema semaforico instalado no município de Goiânia, compreendendo: fornecimento, manutenção e comunicação de software de controle de tráfego, tanto local como remoto; e, a implantação de um Centro de Controle Operacional - CCO, em atendimento à Secretaria Municipal de Mobilidade - SMM” (andamento 91 - processo 42309).

Por oportuno, ressalta-se que o exame do procedimento **se restringe aos seus aspectos exclusivamente jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Destarte, parte-se da premissa que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos



imprescindíveis para sua adequação às necessidades da Administração, bem como, aos requisitos legalmente impostos.

Em continuidade, importa registrar que a empresa Impugnante- DATA TRAFFIC S/A insurge contra o edital em comento expondo que:

- (i) O edital separa os objetos em 03 lotes: fornecimento e implantação de Centro Operacional-CCO; Fornecimento, manutenção e comunicação de Software de Controle de Tráfego e Prestação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva, em campo laboratorial, do sistema semafórico;
- (ii) em razão da separação dos objetos em lotes, há vedação expressa no item 9.1 da participação de empresas reunidas em consorcio, submetendo os licitantes a disputarem cada lote de acordo com seu nicho de mercado;
- (iii) para se alcançar o objetivo do projeto, o objeto total da licitação deverá ser atendido de maneira integrada, mesmo que separado em lotes. Ou seja, as soluções disponibilizadas nos diferentes lotes precisam ser compatíveis e interoperáveis, caso contrário poderá acarretar ao fracasso do projeto, mesmo que as empresas atendam os requisitos em cada lote separadamente; o que justificaria a admissão da participação de empresas em consórcio;
- (iv) a pulverização de responsabilidades do fornecimento dos objetos poderá comprometer a interoperabilidade técnica da solução.
- (v) o ato de vedar a participação de empresa em consórcio, mesmo que discricionário, invade o limite legal do princípio constitucional da ampla concorrência e fere as diretrizes do princípio licitatório da Economicidade e Eficiência, conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial colacionado.

E, ao final, requer o recebimento da Impugnação e o acolhimento dos argumentos, para revisão do edital sobredito, com a devida adequação à legislação pertinente.



Por sua vez, em função da competência e atribuição regimental, a Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais da SEMAD - GERELA, mediante o Despacho nº 132/2022 – GERELA (andamento 11 - processo 42309/1), encaminhou os autos à Secretaria Municipal de Mobilidade - SMM, para manifestação técnica acerca da impugnação apresentada pela empresa licitante.

Em resposta, a GERELA, por via do Despacho n.º 161/2022 (andamento 20 - processo 42309/1) mediante a manifestação técnica competente da Secretaria Municipal de Mobilidade – SMM, encaminha os autos à esta Advocacia Setorial, de acordo com o art. 12, incisos I e VI, do Decreto Municipal n.º 131/2021, para análise e manifestação jurídica quanto ao objeto da impugnação à luz da legislação vigente.

É o relatório, passa a análise.

II - Dos fundamentos do direito

II - 1 Da tempestividade da impugnação

Da análise do Pregão Eletrônico nº 012/2022 constata-se no item 10.1, que: “Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico ou via protocolo, **até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública**, apresentando a peça impugnatória no endereço discriminado no subitem 22.15 deste Edital”.

Assim, tem-se registrado na capa do Edital (andamento 91 - processo 42309), que a data designada para ocorrência da sessão pública de abertura do certame editalício era o dia 03 de março de 2022, as 09:00h - Horário de Brasília/DF. E, que a peça impugnatória foi protocolada no dia 24 de fevereiro de 2022 (andamento 7 - processo 42309/1).

Portanto, restou comprovado que foi respeitado pela impugnante o prazo editalício legal para apresentação de impugnação, portanto, sendo ela dotada de tempestividade.



II - 2 Da natureza jurídica do parecer e do princípio da legalidade

Instado a manifestar, ressalta-se que o exame do caso restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos da Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 012/2022, excluídos da análise os demais documentos acostados. Cabendo a autoridade competente verificar se a documentação aqui exarada corresponde com a situação fática posteriormente apresentada.

Registra-se, ainda, que em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal, o gestor público só pode realizar seus atos quando prescrito em lei, ou seja, no rigor da Legalidade, como expresso nas lições de Hely Lopes Meirelles, a saber:

A legalidade, como princípio de administração significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, como o caso. (LOPES, Meireles Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 87).

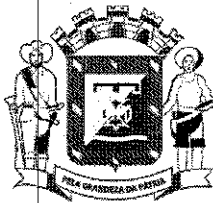
Assim, em atenção no artigo 12, incisos I e VI do Decreto Municipal n.º 131/2021 - Regimento Interno da Secretaria Municipal de Administração passa-se ao exame.

II -3 Do mérito da defesa

II-3.1 Das alegações da impugnação

Da separação dos lotes e vedação de participação de empresas reunidas em consórcio

Conforme dito alhures, a empresa Impugnante questiona os termos do edital especificamente quanto a vedação prevista no item 9.1, no que se refere a vedação da participação de empresas reunidas em consórcio.



Expõe que o objeto total da licitação, dividido em 03 lotes, deverá ser atendido de maneira integrada, haja vista que as soluções disponibilizadas nos diferentes lotes precisarão ser compatíveis e interoperáveis, o que permitiria a operacionalização e manutenção dos serviços de forma mais eficiente e otimizada, motivo justificável para a admissão da participação de empresas em consórcio. Caso contrário, poderia acarretar o fracasso do projeto.

Aduz que a pulverização de responsabilidades do fornecimento dos objetos poderá comprometer a interoperabilidade técnica da solução. Do contrário, os licitantes garantirão a solução técnica ofertada por cada empresa consorciada, de forma tecnicamente compatível.

Em resposta, o setor responsável da SMM, por meio do Despacho n.º 025/2022 (andamento 19 - processo 42309/1), se posiciona tecnicamente nos seguintes termos, *in verbis*:

O item 9 do edital tratou de estabelecer o seguinte:

9. CONSÓRCIO

9.1. É vedada a participação de empresa reunidas em consórcio. Diante do fracionamento do objeto em lotes distintos, a SMM, fazendo uso da discricionariedade inerente ao tema, optou pela vedação da participação de empresas reunidas.

Embora na descrição do item conste, ainda que sucintamente, a razão pela inadmissão de empresa reunidas em consórcio, quando diz que **DIANTE do fracionamento do objeto em lotes distintos**, passamos a demonstrar a viabilidade da norma do edital.

Antes de se adentrar no mérito, propriamente dito, não é demais relembrar que o processo licitatório compreende três fases de relevante importância, quais sejam, o planejamento, a seleção da melhor proposta e a execução contratual. Também não é demais relembrar que da primeira fase, o planejamento, dependerá o sucesso das seguintes, sendo isso o que importa no final para a Administração Pública.

Quando justificou a inadmissão de empresas reunidas em consórcio, a Administração argumentou que isso se deu em vista do fracionamento do objeto em lotes distintos, ou seja, a licitação, embora compreenda uma gama de objetos, não é vultuosa ou heterogênea, e admite a realização parcelada, o que revela inúmeras vantagens para a Administração Pública.

Tanto no âmbito da doutrina, quanto no jurisprudencial, o Edital está adequado, de forma que, em se tratando de objeto onde se torna possível, perfeita e eficiente a seleção por lote – 3 LOTES -a ressalva de inadmissão de



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

**Secretaria Municipal de Administração
Chefia da Advocacia Setorial**

consórcios se faz possível. Confira-se trechos dos Acórdãos 766/2006 e 2.831, ambos do TCU:

9.1.1. considerando o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, com a redação dada pela Lei 8.883/94, e na Súmula 247 do Tribunal, realize o parcelamento do objeto da licitação a ser promovida com vistas à contratação das obras, serviços e fornecimentos necessários à Implantação e Complementação do Centro de Lançamento de Alcântara e Centro Espacial de Alcântara, devendo proceder anteriormente, para **fundamentar a escolha da forma de configuração dos “blocos” ou “lotes” a serem formados em função do parcelamento, a estudos técnicos que considerem as características de mercado e que indiquem a alternativa de divisão que melhor satisfaz aos princípios da competitividade, da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, respeitadas as limitações de ordem técnica, sem prejuízo da possibilidade alternativa de realizar concorrência única para a contratação de todo o complexo ou conjunto com um só licitante, mas, neste caso, desde que admitida expressamente a participação no certame de empresas em consórcio**, como forma de assegurar o parcelamento material do objeto, respeitando as regras prescritas no art. 33 da Lei 8.666/93. (TCU, Acórdão 108/2006, Plenário, Rei. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, com nova redação conferida pelo Acórdão 766/2006, também do Plenário, Rei. Min. Augusto Nardes).

...

A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória. **Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame**, com o intuito precípua de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa. (TCU, Acórdão 2.831, Plenário, Rei. Min. Ana Arraes).

A referida Súmula 247 - TCU, por sua vez, assim vincula o ato convocatório:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, **cujo objeto seja**



divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Embora esteia comprovado que não há afronta aos princípios legais e da administração pública o inteiro teor do edital, a Secretaria Municipal de Mobilidade entendendo que o consórcio pode propiciar propostas mais vantajosas para administração através do certame, acata a impugnação.

Destarte, considerando a expressa manifestação técnica concordando com a Impugnante, e à vista da ausência de atribuição técnica desta Chefia da Advocacia Setorial da SEMAD¹, deve-se prevalecer, neste aspecto, o entendimento esboçado pela equipe técnica do setor técnico responsável e competente da Secretaria Municipal de Mobilidade - SMM (andamento 19 - processo 42309/1).

Desse modo, entende-se que o posicionamento da área técnica competente da Secretaria Municipal de Mobilidade - SMM subsidia satisfatoriamente a Comissão Geral de Licitação na análise e julgamento do presente caso. Condição que sugere o seguimento do feito, com o trâmite regular do Edital Pregão Eletrônico nº 012/2022 - SRP.

III - Da conclusão da análise

Por todo o exposto e desenvolvido no presente parecer, e considerando a veracidade presumida dos documentos e a legitimidade dos seus signatários, em especial que a

¹ Art. 51. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

§ 1º - A **motivação** deve 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.** (Grifo nosso).



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**


Secretaria Municipal de Administração
Chefia da Advocacia Setorial

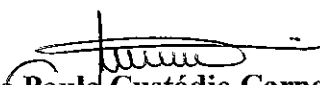
manifestação da equipe técnica da Secretaria Municipal de Mobilidade - SMM (andamento 19 - processo 42309/1) que guarda pertinência técnica administrativa, esta Advocacia Setorial conclui pelo conhecimento e recebimento da impugnação, por se tratar de ato tempestivo, opinando no mérito pela sua procedência, consubstanciado no parecer Técnico da SMM (andamento 19 - processo 42309/1), uma vez que verifica-se pertinência técnico-Administrativa da matéria

Por derradeiro, cumpre observar 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”. (DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**, 13ª ed., Malheiros, 2001, p. 377).

Dessa forma, encaminhem-se os autos à Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais - GERELA para sequenciamento do feito.

CHEFIA DA ADVOCACIA SETORIAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, aos 24 dias do mês de março do ano de 2022.


Mônica Cristina Mendes Galvão
Assessora Jurídica I


Ana Paula Custódio Carneiro
Chefe da Advocacia Setorial
OAB/GO nº 32.802