



Prefeitura de Goiânia
Secretaria Municipal de Administração
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 522/2023

1 - Do relatório e dos fatos

Os autos em epígrafe foram remetidos a esta Chefia da Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, para análise e manifestação quanto à impugnação apresentada pela empresa Tradpav Construtora Ltda, CNPJ 17.430.863/0001-00 (1772769), consoante Edital Pregão Eletrônico nº 024/2023 (1659090); conforme relatório consignado no Despacho nº 499/2023 - GERELA (1791667), datado de 29.05.2023, com última assinatura eletrônica às 15:58h.

Calha registrar na análise que o Edital Pregão Eletrônico nº 024/2023 (1659090) 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, aplicando-se subsidiariamente no que couber a Lei 8.666/1993 e suas alterações e demais legislações pertinentes, tem por objeto: Aquisição de material betuminoso, Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) para atender a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana - SEINFRA, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus Anexos.

Dando continuidade, tem-se que a empresa impugnante TradPav Construtora Ltda., insurge contra o edital em comento, apontando possíveis irregularidades quanto a qualificação técnica do item 2 do Termo de Referência do Edital, ao exigir nos itens 2.1.2 e 2.1.6 o Atestado de Capacitação Técnico, sem a caracterização de parcelas de maior relevância (1608837).

Dessa maneira, a Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais - GERELA, em atenção ao item 10 do edital, por via do Despacho nº 494/2023, informa sobre a data da abertura do certame no dia 31.05.2023, e encaminha os autos ao órgão demandante da licitação Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana - SEINFRA, para análise e manifestação técnica sobre os questionamentos apresentados na peça impugnante (1780151).

E, em resposta, o órgão demandante da licitação, a SEINFRA, pelo Memorando nº 404 (1787310), no mérito manifesta tecnicamente quanto aos 02 (dois) itens/temas dos dispositivos Termo de Referência do Edital, atacados pela impugnante.

Com efeito, é o que importa relatar, assim, passa-se à análise jurídica.

2 - Dos fundamentos do direito

2.1 - 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 Concorrência Pública nº 024/2023 apresentado pela empresa TradPav Construtora Ltda, excluídos da análise os demais documentos acostados, assim, cabe à autoridade competente verificar se a documentação aqui exarada corresponde com a situação fática apresentada.

Registra-se, ainda, conforme artigo 37 da Constituição Federal, que 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, se passa ao exame em atenção ao artigo 6º do Decreto nº 2.955, de 01 de julho de 2021, e conforme previsão do artigo 12, incisos V e VI, do Decreto nº 131, de 12 de janeiro de 2021 - Regimento da SEMAD, a seguir:

Art. 12. Compete a Chefia da Advocacia Setorial, unidade da Secretaria de Administração, e ao Chefe da Advocacia Setorial:

(...)

V - Prestar assessoramento ao Secretário nos assuntos relacionados à contratos, convênios e outros termos firmados pelo Município com a interveniência da SEMAD, propondo as medidas necessárias ao cumprimento das formalidades, obrigações, prorrogação de prazos de vigência e aplicação de penalidades, conforme estabelecidos nos respectivos instrumentos e legislação pertinente, elaborando, analisando e revisando as minutas de contratos e convênios, acordos e outros termos;

VI - Assessorar as Comissões e Pregoeiros, emitindo parecer jurídico, em especial, nos casos de impugnações e recursos administrativos licitatórios, bem como outras matérias inerentes às atribuições de cada unidade.

2.2 - Da Tempestividade da impugnação

Da análise do Edital Concorrência Pública nº 024/2023 (1659090), é possível constatar no item 10.1, que: “10.1 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 18.16 deste Edital.” (g.n.)

Nessa esteira, se tem registrado na capa do Edital, a data de 31 de maio de 2023, as 09:00h - Horário de Brasília/DF, para a sessão pública de abertura do certame editalício (1659090); sendo, que a peça impugnatória foi apresentada via e-mail para a Gerência de Pregão - GERPRE no dia 25 de maio de 2023 16:06 (1772769), significando dizer, que restou comprovado que foi respeitado pela impugnante o prazo editalício legal para apresentação da impugnação, portanto, **ela dotada de tempestividade.**

2. 3 - Da competência da SEMAD e do órgão técnico demandante SEINFRA em face do certame

De início, registra-se sobre as delimitações de competências impostas aos órgãos e unidades setoriais que compõem a estrutura administrativa deste Município, que se dá em observância ao princípio da segregação de funções, a seguir, disposto, de forma concisa.

A Lei Complementar Municipal nº 335/2021, em seu artigo 40, inciso IV e parágrafo único dispõe, *in verbis*:

Art. 40. À Secretaria Municipal de Administração compete, dentre outras atribuições regimentais:

(...)

IV - a orientação e estabelecimento de normas e procedimentos no tocante às compras e suprimentos de bens e serviços e contratações de obras e locações mediante a descentralização dos processos licitatórios para os órgãos e entidades da Administração Municipal.

Por seu lado, o Decreto Municipal nº 131/2021 estabelece as finalidades e as competências da SEMAD destacando-se a de orientar e estabelecer normas e procedimentos, de forma descentralizada para os órgãos e entidades da Administração Municipal, nos processos licitatórios para as compras e suprimentos de bens e serviços de contratações de obras e locações (inciso IV, do art. 4º). (g.n.)

E, mais, o mesmo Decreto Municipal prevê as atribuições da SEMAD por meio da Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais - GERELA, de “Analisar e manifestar acerca dos pedidos de impugnações do edital de licitação e chamamento em conjunto com a área demandante sempre que necessário, subsidiando a resposta da Comissão Geral de Licitação e Pregoeiros e, ainda disponibilizar nos meios de comunicação pertinentes” (inciso VIII, do artigo 31). (g.n)

Assim, da leitura das normas legais supracitadas e em obediência aos princípios basilares que norteiam os atos públicos, especialmente o princípio da segregação de funções, e, ainda, conforme estabelecido no Preâmbulo (capa) do Edital (1659090), a Secretaria Municipal

de Infraestrutura Urbana - SEINFRA é órgão participante, interessado, portanto, demandante do objeto da licitação, que, pela atribuição, elaborou o Termo de Referência que trazem as especificações e condições do objeto da licitação (1398043), ao qual, à vista da competência da SEMAD, submeteu o procedimento para esta pasta seguir o feito, com a execução dos demais atos do certame.

E, mais, conforme artigo 4, inciso I, da Lei Complementar nº 335, de 01 de janeiro de 2021, à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana - SEINFRA, compete, dentre outras atribuições regimentais: "o planejamento, a coordenação, a supervisão, elaboração de projetos e a execução das obras viárias, de edificações, por administração direta, indireta ou, preferencialmente, contratada, mediante gestão de contratos, elaboração de projetos, construção, reforma, recuperação ou conservação de rodovias e vias urbanas. Impondo - lhe, assim, as atribuições legais e regimentais de responsabilidade técnica quanto aos procedimentos e ações necessárias referente ao objeto licitado.

Portanto, a SEINFRA, enquanto órgão técnico demandante do objeto da licitação é a quem compete manifestar sobre o interesse na aquisição do objeto do certame em comento, bem como pela manifestação e posicionamento técnico em incidindo questionamento quanto a possíveis imprecisões ou dúvidas quanto ao Edital Concorrência Pública nº 024/2023, no caso, pela apresentação da Impugnação.

Ainda, é preciso aclarar que esta Pasta de Administração não detém no seu quadro de Recursos Humanos profissionais técnicos competentes regimentalmente para analisar as especificações do objeto ora licitado, o que, por consequência, recai a pertinente análise técnica, da maioria dos itens, senão todos, apresentados na citada Impugnação. Por tal motivo, a Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais - GERELA encaminhou os autos à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana - SEINFRA, para manifestação técnica acerca da impugnação apresentada.

Significa dizer, portanto, quanto ao mérito técnico da Impugnações, que se deve observar a prevalência, neste aspecto, o entendimento esboçado pela unidade técnica da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana - SEINFRA (1787310), conforme expresso no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016 que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal, *ipsis litteris*:

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. (g.n.)

Diante disso, considerando os posicionamentos técnicos da SEINFRA, passa-se à análise do mérito quanto aos itens questionados em sede de impugnação.

2.4 - Do mérito da impugnação apresentada

A Impugnante insurge-se contra os termos do Edital, questionando os itens 2.1.2 e 2.1.6 do Termo de Referência, consoante exigência para a qualificação técnica de Atestado de Capacitação Técnico e, em suma, alega que: **i) para fins de qualificação técnica, a exigência representa condição que restringe e frustra o caráter competitivo do certame, o que, por consequência, é expressamente vedada, nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993, bem como na Lei n.º 14.133/2021, art. 9º, inciso I, alínea “a”;** **ii) O artigo 30 da Lei nº 8.666/93, que regulamenta o inciso acima, especifica e limita as exigências para qualificação técnica;** **iii) a legislação autoriza exigência de apresentação de atestado com quantitativos e qualitativos, todavia, limitados às parcelas de maior relevância e valor significativo;** **iv) é dever da Administração apresentar a motivação do porque da escolha da parcela como de relevância, visto que não pode exigir qualificação de atividades que não apresentem complexidade. Compulsando detidamente o Edital, verifica-se que não há, de modo implícito ou explícito, qualquer motivação para a exigência, afrontando a Constituição Federal e a Lei de Licitações e Contratos;** **v) não há que se falar em alta complexidade do objeto, visto que é fornecimento de bem de utilização comum, cuja a aquisição se realiza, inclusive, por meio de pregão; e, vi) o produto betuminoso será entregue de forma parcelada, conforme item 5.1 do Termo de Referência, não justificando, portanto, os atestados exigidos no presente edital.**

E, conclui, no mérito, nos seguintes termos: "... Seja julgada procedente a presente impugnação, e, conseqüentemente, retificando-se o Edital do Pregão Eletrônico nº 024/2023, para retirar a exigência dos itens 2.1.2 e 2.1.6, isto é, sem exigir atestado de capacidade com quantitativo mínimo, porque tal produto não perfaz ou integra parcela de maior relevância e valor significativo do objeto em licitação".

2.5 - Da manifestação técnica da SEINFRA e do entendimento jurídico

Em resposta aos questionamentos da impugnação, a SEINFRA órgão técnico demandante da licitação, pelo Memorando nº 408 (1787310, se posiciona quanto as alegações, que, a seguir, são reproduzidos na análise, e, após, vem o entendimento jurídico:

i) A alegação de que o produto não perfaz ou integra parcela de maior relevância e valor significativo do objeto em licitação é inócua, haja vista que a licitação se refere apenas a um item, sendo este responsável por 100% do certame, por óbvio, o mais relevante. **ii) A própria peça de impugnação cita o Súmula TCU nº 263, que trata da legalidade da exigência de atestados técnicos das parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, como é o caso do processo em tela.** **iii) De acordo com o Art. 30 da Lei 8.666/93, mencionado no pedido de impugnação, temos o enquadramento da presente licitação nos seguintes incisos e parágrafos: “II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; § 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.”(grifo nosso).** **iv) Neste caso temos a quantidade exigida nos atestados compatível com o objeto da licitação, bem como a definição da parcela de maior relevância, posto que se trata de apenas um item, que apresenta a totalidade da contratação.** **v) Por fim, a exigência da comprovação de capacidade técnica para as licitantes visa salvaguardar o município em uma contratação de grande vulto, exigindo quantidades inferiores ao limite de 50% estabelecido em lei, sem restrição de tempo ou somatório de atestados, o que de forma nenhuma restringe a competitividade do certame.**

Nota-se, pelas manifestações tanto da empresa quanto do órgão técnico demandante da licitação, que a exigência para a qualificação técnica de Atestado de Capacitação Técnica, quanto a caracterização ou não no objeto licitado em parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, é que paira o falso embate.

E, para o início dessa análise, calha registrar o entendimento público para a conceituação e significado de parcelas de maior relevância técnica, como segue: "É válido considerar como parcela de maior relevância técnica o conjunto de características e elementos que individualizam e diferenciam o objeto, evidenciando seus pontos mais críticos, de maior complexidade técnica e risco mais elevado para a sua execução. É aquilo que é realmente caracterizador da obra ou do serviço, que é de suma importância para o resultado almejado pela contratação" (<https://www.licitacaofacil.com/>).

Assim, posto, em busca de fundamento para a análise do tema, depara-se com o entendimento do TCU no Acórdão 3.076/2011, que, da seguinte forma decidiu aquela corte federal de contas em caso concreto onde itens do Edital representam certo percentual do valor global da contratação, com possibilidade de se enquadrar como parcela de maior relevância, para fins de comprovação de exigência qualificação técnica, a saber:

3. Com efeito, o item 8.1.2 do edital assinala que somente poderão participar da licitação empresas devidamente registradas no CREA, nos ramos da Engenharia Civil (subitem 8.1.2.1) e da Engenharia Elétrica (subitem 8.1.2.2). **No entanto, a parte elétrica do objeto do certame representa menos de 6% (seis por cento) do valor estimado da contratação, incluindo todo o fornecimento dos materiais.**

4. Outrossim, no que tange à apresentação de atestados para fim de comprovação da qualificação técnica da licitante, figura no edital, em seu subitem 11.1.3.1, justamente a realização de "obra em instalação elétrica" como sendo um dos fatores de maior relevância.

5. **Da leitura do edital e de seus anexos, não se observa, de fato, relevância na parcela da obra que exija que a empresa seja especializada em engenharia elétrica. Como bem asseverou a unidade técnica, "não se vê fundamento técnico, nem relevância financeira,** para essa estratificação apresentada no item 11.1.3.1 do Edital nº 01/2011/PROAD, onde constam 6 (seis) fatores de maior relevância, dentre eles, por exemplo: 'V. - obra em instalação elétrica'. Isso porque, por um lado, o Coordenador não conseguiu justificar convenientemente e, por outro, porque tanto esse fator quanto aqueles identificados pelos romanos III, IV e VI, estão inseridos no fator 'I. - obra de construção civil de prédio comercial'. (...) Assim sendo, entendo que a presente representação deve ser julgada procedente, com a consequente determinação à entidade para que, caso tenha interesse no prosseguimento do certame, promova a exclusão – do instrumento convocatório – das exigências ora inquinadas. (Acórdão 3.076/2011, Processo 028.426/2011-8, Representação, rel. Min. José Jorge). (g.n.)

E, mais, a mesma linha, aquela corte de contas públicas, assim tem decidido:

A exigência de atestado de capacitação técnico-profissional ou técnico-operacional deve limitar-se às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado.(Acórdão 1771/2007 Plenário, Sumário)

E, quanto a doutrina, destaca-se a lição de Marçal Justen Filho, como segue:

(...) não há cabimento em impor a exigência de que o sujeito tenha executado no passado obra ou serviço exatamente idêntico ao objeto da licitação. Parece evidente que o sujeito que executou obra ou serviço idêntico preenche os requisitos para disputar o certame e deve ser habilitado. Mas também deve reconhecer que a idoneidade para executar o objeto licitado pode ser evidenciada por meio de execução de obras ou serviços similares, ainda que não idênticos. Em outras palavras, a Administração não pode exigir que o sujeito comprove experiência anterior na execução de um objeto exatamente idêntico àquele licitado - a não ser que exista alguma justificativa lógica, técnica ou científica que de respaldo a tanto. (Justen Filho, Marçal. Comentários à [Lei de Licitações](#) e Contratos Administrativos: Lei [8.666/1993](#) - 18.ed. rev. atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.)

Nesse sentido, *in casu*, como citado, sobre a exigência de constar no Edital definição do objeto licitado como parcela de maior relevância técnica e de valor significativo, o órgão técnico defendeu o texto do Edital e, afirmou: "Neste caso temos a quantidade exigida nos atestados compatível com o objeto da licitação, bem como a definição da parcela de maior relevância, posto que se trata de apenas um item, que apresenta a totalidade da contratação".

Ora, pois, nos moldes estabelecidos no § 2º do artigo 30 da Lei nº 8.666/1993, e mesmo como expresso acima no Acórdão TCU nº 3.076/2011, não há de falar em definição e indicação de parcela ou parcelas do objeto licitado de maior relevância ou de valor significativo, pois, de fato, se trata o objeto da licitação "de apenas um item", e a definição no Edital do item uno como de maior relevância, seria ato repetitivo, com redundância desnecessária. Portanto, ao caso, não se trata o objeto de elementos que individualizam e se diferenciam, evidenciando pontos mais críticos, de maior ou menor complexidade técnica e risco para a sua execução.

E, tem mais, no posicionamento da unidade técnica do órgão demandante da licitação, este, fundamentado no interesse público, que tem residência no artigo 2º, inciso II, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ainda forte no combate à impugnação, em resposta, se manifesta e se posiciona no seguinte sentido: "Por fim, a exigência da comprovação de capacidade técnica para as licitantes visa salvaguardar o município em uma contratação de grande vulto, exigindo quantidades inferiores ao limite de 50% estabelecido em lei, sem restrição de tempo ou somatório de atestados, o que de forma nenhuma restringe a competitividade do certame."

Nesse sentido, em razão da pertinência técnica dotada pelo órgão técnico demandante da licitação, o previsto no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, e observado o interesse público, é o entendimento desta Chefia da Advocacia Setorial da SEMAD que se deve prevalecer o posicionamento técnico da SEINFRA, exposto no Memorando nº 404 (1787310), no sentido da manutenção dos textos editalícios, ora objeto de questionamento na

impugnação; pois, a manifestação técnica subsidia de forma satisfatória, para, nos termos do item 10.2 do Edital, que a Comissão Geral de Licitação e o pregoeiro decidam.

3 - Da conclusão da análise jurídica

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 o posicionamento do órgão técnico demandante da licitação pertinência técnica administrativa, conforme Memorando nº 404 (1787310), é possível concluir pelo conhecimento e recebimento da impugnação, por se tratar de ato tempestivo, e, no mérito, opinando pela sua improcedência, nos termos da fundamentação supracitada, *s.m.j.*

Cumprе 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).

É o Parecer meramente opinativo, sem efeitos vinculantes, cuja atuação desta setorial está adstrita à disposição contida no artigo 6º do Decreto nº 2.955, de 01 de julho de 2021, cabendo, portanto, à comissão de contratação a devida tomada de decisão em relação aos itens ora impugnados.

À SUPPLIC a/c Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais - GERELA para o seguimento do feito.

Carlos Henrique da Silva
Apoio Jurídico

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

Goiânia, na data da assinatura eletrônica.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Henrique da Silva, Assistente Administrativo**, em 30/05/2023, às 18:00, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Custódio Carneiro, Chefe da Advocacia Setorial**, em 30/05/2023, às 18:01, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
<https://www.goiania.go.gov.br/sei> informando o código verificador
1794691 e o código CRC **ABE99FC7**.

Avenida do Cerrado, 999, APM-09, Bloco B
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes
CEP 74884-900 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 23.18.000000823-0

SEI Nº 1794691v1