



Prefeitura de Goiânia
Secretaria Municipal de Administração
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 523/2023

I. Do relatório

Os autos em epígrafe foram remetidos a esta Chefia da Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, por meio do Despacho n.º 502/2023 datado de 29.05.2023 (data da última assinatura eletrônica, às 17:57h) (1793604), para análise e manifestação sobre a Impugnação apresentada pela empresa Pedreira HVB Ltda., CNPJ nº 09.642.280/0001-06 (1791999), consoante Edital do Pregão Eletrônico nº 024/2023 (1659090); e relatório consignado no Memorando nº 410/2023 - DIROPE/SEINFRA (1793280).

Calha registrar que o Edital do Pregão Eletrônico nº 024/2023 regido pela Lei nº 10.520/2002 e Decreto Municipal nº 2.968/2008 alterado pelo Decreto Municipal nº 2.126/2011, Decreto Municipal nº 2.271/2019, alterado pelo Decreto Municipal nº 1562/2020, Decreto Federal nº 10.024/2019, Lei Complementar nº 123/2006 alterada pela Lei Complementar nº 147/2014, aplicando-se subsidiariamente no que couber a Lei 8.666/1993 e suas alterações e demais legislações pertinentes; e pelas condições previstas neste Edital e seus Anexos, 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." (1659090).

Dando continuidade, a empresa Impugnante Pedreira HVB Ltda., insurge contra o edital em comento expondo o seguinte tópico, em suma:

(I) Incluir exigências mínimas no Edital para habilitação do licitante a necessidade de Licença Ambiental da Usina de Asfalto em nome da Licitante;

Ao final, requer que, seja determinada a republicação do Edital, inserindo a alteração aqui pleiteada, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme § 4º, do art. 21, da Lei nº 8666/93 (1791999).

Após, a Gerência de Pregões - GERPRE, em atenção ao subitem 3.1 do edital, por via do Despacho nº 134/2023 (1792100), informa que a empresa apresentou impugnação, e encaminha os autos à Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais - GERELA, a qual remeteu, por meio do Despacho nº 494/2023 - GERELA (1780151), ao órgão demandante da licitação, Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana - SEINFRA, para análise

e manifestação técnica sobre o questionamento levantado na peça impugnante, consignado até 10:00 horas do dia 30/05/2023.

E, em resposta, o órgão demandante da licitação, SEINFRA, pelo Memorando nº 400/2023 - DIROPE/SEINFRA datado e registrado na consulta de andamentos do SEI de 29/05/2023, manifesta tecnicamente quanto ao ponto atacado pela impugnante (1793280). Em seguida, os autos foram remetidos a esta unidade jurídica para análise, por duto do Despacho nº. 502/2023 (1793604), datado de 29.05.2023 (data da última assinatura eletrônica, às 17:57h).

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

II. Da tempestividade da impugnação

Da análise do Edital do Pregão Eletrônico nº 024/2023 (1659090), o item 10.1, traz 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;”

Nessa esteira, tem-se registrado na capa do Edital, que a data designada para ocorrência da sessão pública de abertura do certame editalício será o dia 31 de maio de 2023, às 09:00h (1659090); sendo, que a peça impugnatória foi enviada para a Comissão-Geral de Licitação - CGL/SEMAD no dia 25 de maio de 2023, conforme datado no email (1791999). Portanto, restou comprovado que foi respeitado pela impugnante o prazo editalício legal para apresentação da impugnação, sendo ela tempestiva.

III. Dos fundamentos do direito

III.1. Da natureza jurídica do parecer e do princípio da legalidade

Ressalta-se que o exame do caso restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos da Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 024/2023, excluídos da análise os demais documentos acostados. Cabendo à autoridade competente verificar se a documentação aqui exarada corresponde com a situação fática apresentada.

Registra-se, ainda, em conformidade com o 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, em atenção ao artigo 6º do Decreto nº. 2.955/2022 de 1º de julho de 2022, e conforme previsão do artigo 12, incisos V e VI, do Decreto nº 131, de 12 de janeiro de 2021, passa-se ao exame.

III.2 - Da competência da SEMAD e da unidade técnica em face da impugnação 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, assim 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, no qual se refere a **“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”** (art. 31, VIII).

Desse modo, 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, em conformidade com o entendimento desenvolvido no item 2.2.3 do Parecer nº 872/2023 - PEEA/PGM (1509808), tem-se que a SEINFRA é o órgão demandante do objeto da licitação, que, pela atribuição, elaborou o Termo de Referência que trazem as especificações e condições do objeto da licitação (1398043). Assim, à vista da competência da SEMAD, o procedimento foi submetido a esta pasta, para os atos pertinentes a execução da licitação.

Portanto, a SEINFRA, enquanto órgão técnico demandante do objeto da licitação, 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 do Pregão Eletrônico 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 - GERELE encaminhou os autos à Secretaria Municipal de Infraestrutura - SEINFRA, para manifestação técnica acerca da impugnação apresentada, além do que se trata do órgão demandante o qual deve se manifestar.

Significa dizer, portanto, quanto ao mérito técnico da Impugnação, que se deve observar a prevalência, neste aspecto, do entendimento esboçado pela unidade técnica da Secretaria Municipal de Infraestrutura - SEINFRA (1626350), 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.)

III.3 - Da competência da PGM da análise ao Edital

E mais, em sede de competência regimental, da Lei Complementar n.º 335/2021, no inciso XI do art. 43, bem como o inciso X, do art. 4º e, ainda, do inciso III, do art. 23, ambos do Decreto Municipal n.º 245/2021, que aprova o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município de Goiânia e dá outras providências, nos traz que:

L.C. nº 335/2021

Art. 43. À Procuradoria Geral do Município compete, dentre outras atribuições regimentais:

(...)

XI - a proposição de medidas para uniformização da jurisprudência administrativa e representação extrajudicial do Município de Goiânia em matérias relativas a contratos, acordos e convênios, bem como exame e aprovação de minutas dos editais de licitações e a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias, quando solicitado pelos órgãos ou entidades da Administração Pública Municipal;

Decreto nº 245/2021

Art. 4º Compete à Procuradoria-Geral do Município:

(...)

X - a proposição de medidas para uniformização da jurisprudência administrativa e representação extrajudicial do Município de Goiânia em matérias relativas a contratos, acordos e convênios, bem como exame e aprovação de minutas dos editais de licitações e a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias, se necessário.

Já o inciso III, do artigo 23 assim prevê:

Art. 23. Compete à Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos e ao seu titular:

(...)

III - examinar e aprovar as minutas de editais de licitação, bem como de contratos, convênios ou ajustes a serem celebrados pela administração pública direta e pelas Autarquias.

Inferre-se da leitura dos dispositivos legais acima que a minuta do Edital foi examinada e aprovada previamente pela douta PGM, a qual compete a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias.

Da referida análise, foi informado e recomendado alguns pontos, conforme disposições contidas no Parecer nº 872/2023 - PEAA/PGM (1509808), sendo "acatados ou justificados" pela GERELA, via Despacho nº 433/2023 - GERELA (1654465).

Diante disso, considerando o posicionamento técnico da SEINFRA e da GERALA/SEMAD, quanto aos termos editalícios, passa-se à análise do mérito quanto aos itens questionados na impugnação.

IV. Do mérito da defesa

IV.1. Incluir exigências mínimas no Edital para habilitação do licitante quanto a necessidade de Licença Ambiental da Usina de Asfalto em nome da Licitante;

A - Da manifestação da Impugnante

Em questionamento ao Edital, a impugnante alega que no item 8 do Edital, referente a Habilitação, não exige do proponente a respectiva Licença Ambiental de Operação. Nesse sentido expõe a Impugnante, *in verbis*:

Ocorre que cumpre à Administração aferir a habilitação do licitante e a idoneidade da proposta, devendo exigir na qualificação técnico-operacional elementos suficientes para que comprove a capacidade de produção, local de produção além de licença ambiental para produção o que não foi exigido pela municipalidade.

Cumprе esclarecer que o próprio edital exige que na execução do contrato deverá ser observada a cautela de documentos dentre eles a qualificação técnica necessário para fornecimento por pessoa jurídica.

Desta forma, deveria o edital exigir na qualificação técnica além do documento acima elencado, A LICENÇA AMBIENTAL DA EMPRESA LICITANTE. Por legislação específica, existe a necessidade de toda Usina de Asfalto tenha a Licença Ambiental, nos termos da Lei 8.938/1981 e resolução Conama 237/97, sendo, portanto, requisito mínimo necessário para comprovação de habilitação das participantes.

A empresa concluiu a impugnação requerendo que a impugnação seja considerada procedente, para que se inclua as exigências mínimas no edital para habilitação do licitante a necessidade de Licença Ambiental da Usina de Asfalto em nome da licitante.

B - Da manifestação técnica da SEINFRA e da análise jurídica

A manifestação técnica da SEINFRA, via Memorando nº 410/2023 (1793280), afirma que a Licença Ambiental é condição a ser verificada apenas para o vencedor do certame, no momento da celebração do contrato, *in verbis*:

A impugnante solicita “incluir exigências mínimas no Edital para habilitação do licitante a necessidade de Licença Ambiental da Usina de Asfalto em nome da Licitante.”(grifo nosso)

Neste sentido, trazemos à baila o Acórdão 6.306/21 – Segunda Câmara do TCU, o qual transcrevemos o trecho final do voto:

“12. Por esse prisma, em face da informação sobre a anulação do aludido certame, o TCU deve apenas promover o envio de ciência ao (...) para, em futuros certames, abster-se de exigir a comprovação da licença ambiental para todos os licitantes, como requisito de habilitação, pois essa conduta deveria ser exigida apenas do licitante vencedor.”(grifo nosso)

De acordo com o Egrégio Tribunal de Contas da União, a exigência de licença ambiental é condição a ser verificada apenas para o vencedor do certame, no momento da celebração do contrato.

Além disso, para atividade de fornecimento de CBUQ, como consta na petição da impugnante, a licença vigente é condição precípua para qualquer usina que trabalhe com o referido material. De modo que a administração, assim como exige certidões, alvarás de funcionamento, garantias contratuais e documentos de regularidade jurídica e fiscal, exigirá também a licença ambiental de operação como condição para celebração do contrato, sob pena de desclassificação da empresa vencedora que não a apresentar em momento oportuno.

Portanto, sob análise deste órgão técnico, não cabe a revogação do certame para inclusão da exigência da licença ambiental, haja vista que será condição para celebração do contrato a ser exigida somente da licitante vencedora, em acordo com o entendimento acima apresentado do Tribunal de Contas da União.

O setor técnico conclui sua análise afirmando que não cabe a revogação do certame para inclusão da exigência da licença ambiental, haja vista que será condição para celebração do contrato a ser exigida somente da licitante vencedora, em acordo com o entendimento acima apresentado do Tribunal de Contas da União.

A par de todo o exposto, esta Chefia da Advocacia Setorial, corroborando com o setor técnico, expõe que em cada fase do processo de licenciamento ambiental se tem uma licença apropriada: no planejamento, a licença prévia (LP); na instalação da obra, a licença de instalação (LI); e no funcionamento da operação, a licença de operação (LO).

Vejamos o artigo 8º, inciso I, II e III, da Resolução nº 237 (CONAMA, 1997):

-Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

-Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; e

-Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Portanto, infere-se do artigo acima que as licenças prévias, de instalação e de operação tem objetivos distintos.

O Acórdão 6.306/21 – Segunda Câmara do TCU, reitera que a licença ambiental de operação fosse exigida apenas do vencedor da licitação, vejamos:

Relator: Ministro André de Carvalho

Data da Sessão: 20/04/2021

[...] “9.3.1. exigir a comprovação da licença ambiental para todos os licitantes, como requisito de habilitação, pois essa conduta deveria ser exigida apenas do licitante vencedor, cabendo aos demais proponentes apresentar tão somente a declaração de disponibilidade ou reunir as condições de apresentá-la a partir da correspondente solicitação pela administração pública, em consonância com o art. 20, §1º, da então IN SLTI n.º 2, de 2008, e com a jurisprudência do TCU;

20. Por outro lado, a exigência de licença ambiental como condição de habilitação é potencialmente restritiva à competitividade. Por essa razão é vedada no item 2.2 do Anexo VII-B, da Instrução Normativa Seges/MP n. 5/2017. [...] Exigências de comprovação de propriedade, apresentação de laudos e licenças de qualquer espécie só serão devidas pelo vencedor da licitação; dos proponentes poder-se-á requisitar tão somente declaração de

disponibilidade ou de que a empresa reúne condições de apresentá-los no momento oportuno." (grifos nossos).

No mesmo sentido é importante trazer aos autos o entendimento do Tribunal de Conta da União (TCU), que já no enunciado do Acórdão 1677/2014-Plenário, traz a seguinte afirmação: "*A etapa de habilitação tem por objetivo garantir que a empresa a ser contratada tenha capacidade de entregar o objeto licitado. Seus requisitos referem-se à qualidade da licitante e não à do objeto a ser ofertado. A demonstração do atendimento do objeto aos termos editalícios, se necessária, deve ser feita na etapa de classificação*". Ainda citando o Acórdão 1677/2014-Plenário do TCU:

10. Sobre a etapa de habilitação, destaque-se que seu objetivo é garantir que a empresa a ser contratada tenha capacidade de entregar o objeto licitado. São requisitos respectivos à qualidade da licitante, e não do objeto a ser ofertado. Tal comprovação se dá por meio da apresentação da documentação descrita nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993. Nenhum dos documentos elencados pela lei refere-se à qualidade do produto ofertado, mas sim à empresa que pretende fornecê-lo. (grifo nosso)

Diante de todo o exposto, considerando o previsto no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, esta unidade jurídica coaduna com o posicionamento técnico esboçado pelo setor responsável e competente da SEINFRA, visto que a licença ambiental deve ser exigida apenas na fase de contratação e não na fase de habilitação.

De onde é possível concluir, *in casu*, que não assiste razão à Impugnante.

V. Conclusão

Insta salientar, por oportuno, que o presente exame limitou-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria proposta e da veracidade ideológica presumida da documentação acostada nos autos até a presente data, não cabendo adentrar na análise da conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

Por todo o exposto, esta Chefia da Advocacia Setorial, consubstanciada na fundamentação disposta nos itens anteriores, **conclui pelo conhecimento e recebimento da impugnação, porque é tempestiva e opina-se, juridicamente, no mérito, pela improcedência do item apresentado, nos exatos termos da manifestação técnica acima em destaque, dada a sua pertinência técnica administrativa.**

Registra-se ainda que não incumbe a esta Chefia da Advocacia Setorial avaliar as especificações utilizadas no procedimento em tela, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

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 entendimento sem efeitos vinculantes, ora considerando a presunção de veracidade da documentação acostada, salvo melhor juízo, cuja atuação desta setorial está adstrita à disposição contida no art. 6º do Decreto nº. 2.955/2021, cabendo, portanto, à CGL a devida tomada de decisão em relação ao item ora impugnado.

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

Grazianne Cardoso Lourenço
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 **Grazianne Cardoso Lourenço, Assistente Administrativa**, em 30/05/2023, às 16:36, 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 **1795754** e o código CRC **4D060B20**.

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 1795754v1