



Prefeitura de Goiânia
Secretaria Municipal de Administração
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 408/2023

EMENTA: Parecer Técnico-Jurídico. Impugnação ao Edital. Tempestivo. Especificações técnicas. Sistema de Registro de Preços. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Conhecimento e recebimento da impugnação. Improcedente o pedido da Impugnante

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 do Despacho nº 429/2023 - GERELA (1647980), para análise e emissão de parecer opinativo sobre a impugnação ao Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 016/2023-SRP, apresentada pela empresa LICERI COMÉRCIO DE PRODUTOS EM GERAL LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 26.950.671/0001-07 (1621400).

Registra-se que o Edital do Pregão Eletrônico nº 016/2023-SRP tem por objeto a “... a formação de Registro de Preços para a eventual e futuro fornecimento de materiais de higiene e limpeza, para atender a Secretaria Municipal de Administração e demais Órgãos da Administração Pública Municipal por um período de 12 (doze) meses, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus Anexos.” (1573494)

Por oportuno, parte da premissa 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.

Em continuidade, importa registrar que a empresa Impugnante – LICERI COMÉRCIO DE PRODUTOS EM GERAL LTDA. insurge contra o edital em comento destacando que há exigências restritivas constantes no Termo de Referência (Anexo I do Edital), quais sejam:

(a) exigência de entrega do material em 5 (cinco) dias, contados após o recebimento da nota de empenho - item 6.1.

Ao final, a Impugnante requer a alteração do prazo de entrega de 05 (cinco) dias para no mínimo 20 (vinte) dias.

A GERPRE, por via do Despacho nº 103/2023 (1621468), encaminhou os autos à Gerência de Elaboração de Projetos, para providência cabíveis.

Em resposta, a GERELA/SEMAD, por meio do Despacho nº 429/2023 (1647980), manifesta-se tecnicamente, por competência e atribuição regimental, quanto aos termos da Impugnação, e remete os autos à Chefia da Advocacia Setorial, em atenção ao disposto no art. 12, incisos I e VI do Regimento Interno desta Secretaria Municipal de Administração, Decreto nº 131/2021, para análise e manifestação jurídica no que se refere à impugnação apresentada pela Empresa - LICERI COMÉRCIO DE PRODUTOS EM GERAL LTDA. (1621400).

II - Dos fundamentos do direito

II.1 - Da tempestividade da impugnação - Empresa Digital Tecnologia da Informação

Da análise ao Edital do Pregão Eletrônico nº 016/2023 -SRP (1573494), constata-se que o subitem 10.1 assim prevê: “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 22.16 deste Edital.” (Grifei)

Ademais, o Decreto Federal nº 10.024/2019 preceitua:

Art. 24. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.

§ 1º A impugnação não possui efeito suspensivo e caberá ao pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de dois dias úteis, contado do data de recebimento da impugnação.

§ 2º A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo pregoeiro, nos autos do processo de licitação.

§ 3º Acolhida a impugnação contra o edital, será definida e publicada nova data para realização do certame.

Em continuidade tem-se que, conforme registrado na capa do Edital, a sessão pública de abertura do Pregão Eletrônico nº 016/2023-SRP está prevista para realizar-se no dia 11 de maio de 2023, às 9h00h - Horário de Brasília/DF. A par disto, verifica-se que a peça impugnatória foi enviada por mensagem eletrônica no dia 04.05.2022, às 09:23min. (1172200), razão pela qual constata-se a sua 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 nº 016/2023- SRP, 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 nº 131/2021 - Regimento Interno da Secretaria Municipal de Administração passa-se ao exame.

II.3 - Das competências da SEMAD em razão do certame

De início, em razão do aspecto técnico da matéria a analisar, 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*:

(...)

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;**

Parágrafo único. Fica autorizado ao Chefe do Poder Executivo Municipal realizar, por ato próprio, a instalação de Comissões de Licitação **e a descentralização dos procedimentos licitatórios nos demais órgãos e entidades da Administração Municipal, conforme conveniência e interesse público**, observadas as orientações, procedimentos e normas estabelecidas pela Secretaria Municipal de Administração. (g.n.)

Já o Decreto Municipal nº 131/2021, que trata do regimento interno da Secretaria Municipal de Administração, prevê no inc. VIII, do art. 13, dentre as atribuições que compete à Diretoria Administrativa, a que segue:

VIII - Promover, coordenar, orientar e supervisionar atividades de gestão patrimonial da Secretaria por meio de inventários periódicos, além de outras medidas necessárias para efetivo controle patrimonial nos termos do Manual de Procedimentos para Gestão de Materiais e Controle Patrimonial providenciando sempre que necessário o Termo de Guarda e Responsabilidade dos bens permanentes;

E nesse sentido, enquanto unidade integrante da Superintendência de Licitação e Suprimentos, prevista na Seção III do Decreto Municipal nº 131/2021, por competência técnica regimental, foi atribuída a Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais - GERELA, enquanto setor responsável pela elaboração do Termo de Referência, a referida análise técnica da impugnação.

II.4 - Da competência legal da PGM quanto a análise do Edital

Lado outro, importa ressaltar que o Edital em comento foi submetido à análise jurídica pela Procuradoria -eral do Município, com fulcro na Lei Complementar n.º 335/2021, 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 PGM 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.

Infere-se da leitura dos dispositivos legais acima que a minuta do Edital foi examinada e aprovada previamente pela douda PGM, a qual compete a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias, se necessário; no entanto, com recomendações, “que foram acatadas ou justificadas”, conforme Parecer nº 732/2023 - PEEA/PGM (1411789) e Despacho nº 350/2023 - GERELA (1473583).

A par de todo o exposto, e considerando o posicionamento técnico da GERELA/SEMAD (1647980), passa-se à análise do mérito quanto aos itens questionados na impugnação.

III - Do mérito

III.1 - Das alegações da impugnação

A Impugnante insurge contra os termos editalícios rechaçando os seguintes itens, vejamos:

III.1.1 – Da exigência de entrega do material em 05 (cinco) dias prevista no subitem 6.1 do TR

Expõe a Impugnante que a exigência da entrega do material no prazo de 05 (cinco) dias restringe a participação de vários licitantes, uma vez que inexistente prazo suficiente para comprar os materiais e enviar ao cliente, o que limita a participação de apenas empresas próximas ao órgão licitante, ocorrendo favorecimentos e privilégios.

Argumenta que deve se levar em consideração a questão da localização geográfica, já que, um curto prazo de entrega apenas beneficia ou proporciona a participação de empresas locais, e, ainda, o tempo que o licitante vencedor disporá entre o recebimento da ordem de compra/empenho e a efetiva entrega dos materiais. E que por se tratar de REGISTRO DE PREÇOS o fornecedor apenas possui uma expectativa de possível contratação.

Aduz, ainda, que desta forma deve se estabelecer um prazo razoável para a entrega das mercadorias licitadas como forma de respeitar o Princípio da Livre Concorrência, do Amplo Acesso à Licitação (Competitividade), da Economicidade e da Finalidade.

E, finaliza requerendo a alteração do prazo de entrega de 5 (cinco) para no mínimo 20 (vinte) dias.

III.1.2 - Da manifestação técnica

A GERELA/SEMAD, por meio do Despacho n.º 429/2023 (1647980), em análise aos argumentos da Impugnante se manifesta nos seguintes termos, *in verbis*:

(...)

O objeto em questão é de extrema necessidade para a Administração, sendo a entrega no prazo estipulado, medida adequada para atender aos preceitos do interesse público, logo, o prazo solicitado de 20 (vinte) dias não pode prosperar em razão da supremacia do interesse público sobre o privado.

Ademais, carecem de qualquer razoabilidade as alegações aludidas, posto que se tratam de produtos de consumo disponíveis em larga escala no mercado, de uso contínuo pela Administração Pública, dos quais existem diversas

empresas do ramo que fornecem o material no prazo ora estipulado, como pode ser observado nas licitações passadas realizadas por esta pasta ou por outros órgãos públicos.

Da leitura da manifestação técnica infere-se que, a GERELA/SEMAD, na condição de setor técnico responsável pela elaboração do Termo de Referência, em resposta aos argumentos da Impugnante, assevera que o objeto é de extrema necessidade para a administração. E mais, que os produtos de consumo são disponíveis em larga escala no mercado, sendo de uso contínuo pela Administração Pública. E, ainda, que no caso em comento dever prevalecer o prazo previsto no TR diante da supremacia do interesse público sobre o privado, razão pela qual **improcede o pedido da impugnante**.

III. 2 - Da manifestação Jurídica

Note-se que a justificativa do responsável técnico para não alterar o prazo de entrega, ampliando de 5 (cinco) para 20 (vinte) como requerido pela Impugnante, se dá pelo fato de tratar-se de materiais de higiene e limpeza de uso contínuo, de extrema necessidade para a Administração Pública e disponíveis em larga escala no mercado.

E nesse sentido, importa registrar que a Lei de Licitações não estipula qualquer prazo para a entrega do objeto, que deverá ser fixado pelo Ente Público de acordo com os critérios da razoabilidade e proporcionalidade, levando em consideração a natureza do objeto. E no caso em análise, se trata de produtos comuns e de fácil acesso no mercado, justificativa plausível para a estipulação do prazo de 05 (cinco) dias **úteis**, conforme consignado pelo órgão técnico.

E, para corroborar, se ressalta o teor do parágrafo único, do art. 1º da Lei nº. 10.520/02, o qual define bens comuns como sendo:

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Demais disto, importa registrar a discricionariedade atribuída ao gestor da Administração Pública, visando atender aos interesses públicos, especialmente em suas demandas cotidianas, como no caso em apreço, cujo prazo estabelecido encontra justificativa na extrema necessidade da Administração na aquisição dos materiais de higiene e limpeza, de uso diário e contínuo.

O mestre Hely Lopes Meirelles tratava a discricionariedade como sendo (2005, p. 168):

A discricionariedade administrativa encontra fundamento e justificativa na complexidade e variedade dos problemas que o Poder Público tem que solucionar a cada passo e para os quais a lei, por mais casuística que fosse, não poderia prever todas as soluções, ou, pelo menos, a mais vantajosa para cada caso ocorrente.

Celso Antônio Bandeira de Mello ao lecionar a respeito do tema assim expõe:

(...) discricionariedade é a margem de "liberdade" que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente. (Curso de Direito Administrativo, 36ª edição, Ed. Forum, pág. 874)

E, assim, a Administração Pública encontra espaços de atuação que permitem que ela consiga atender à finalidade imposta pela lei e atingir o interesse público.

A par disto tudo, considerando o disposto no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal, deve, no caso em análise, prevalecer o posicionamento técnico da GERELA/SEMAD, face a competência regimental e conhecimento técnico, e, ainda, por se tratar de órgão responsável pela elaboração do Termo de Referência.

Para corroborar, ressalta-se o artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, *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. (*grifo nosso*).

Assim, face a especificidade da matéria e por guardar pertinência com questões de ordem técnica administrativa, a qual compete a área técnica supracitada a referida análise e manifestação, que reveste-se, em tese, de plausibilidade, esta Chefia da Advocacia Setorial coaduna com o mesmo entendimento.

IV. Conclusão

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 pedido da Impugnante, nos exatos termos da manifestação técnica.**

Cumprе ressaltar que neste caso trata-se de processo digital, no qual as peças processuais são digitalizadas, e inseridas no sistema, as quais se presumem autênticos.

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”*. (Celso Antônio Bandeira de Mello, *“Curso de Direito Administrativo”*, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377). Desse modo, trata-se de ato meramente opinativo.

É o nosso entendimento, considerando a presunção de veracidade da documentação acostada, salvo melhor juízo.

Dessa forma, encaminhem-se os autos à Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais – GERELA, em resposta ao Despacho nº. 429/2023 1647980.

Goiânia, data da assinatura eletrônica.



Documento assinado eletronicamente por **Monica Cristina Mendes Galvao, Assessora Jurídica**, em 10/05/2023, às 14:51, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Custódio Carneiro, Chefe da Advocacia Setorial**, em 10/05/2023, às 14:51, 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 **1656839** e o código CRC **1CE87B85**.

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 22.5.000005633-2

SEI Nº 1656839v1