Prefeitura de Goiânia
Secretaria Municipal de Administração
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 932/2023

Processo Sei : 23.5.000008507-0

Interessado : Secretaria Municipal de Administração

Assunto : Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 034/2023

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 n° 221/2023/GERPRE (2448564), para análise e emissão de parecer opinativo sobre a impugnação ao Edital de Licitação do Pregão Eletrônico n.º 034/2023, apresentada pela empresa **Art Som Eventos Eirele - ME,** inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 00.520.127/0001-31 (2454281).

Registra-se que o Edital do Pregão Eletrônico n.º 034/2023 tem por objeto " **a formação de Registro de Preços para a eventual e futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços de organização, locação, montagem, desmontagem, transporte, mobiliário e equipamentos para composição de ambiente, estruturas, sonorizações, iluminação, confecção e colocação de material visual, confecção de camisetas, coletes, locação de banheiros, fornecimento de refeição, manutenção e instalação de equipamentos de rede e informática, para realização de eventos, em especial o programa de governo municipal para as prestações de serviços itinerantes e atendimento ao público, em atendimento à Secretaria Municipal de Administração, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus Anexos."** (2327986).

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, registra-se que a empresa Impugnante – Art Som Eventos Eirele -ME insurge contra o edital relativamente quanto a qualificação técnica.

A GERPRE/SEMAD, por via do Despacho n.º 228/20232 (2454334), encaminhou os autos à DIRADM/SEMAD e a GERELA/SEMAD, para ciência e prosseguimento quanto ao teor da impugnação apresentada pela Impugnante.

Em resposta, a Gerência de Administração dos Serviços de Manutenção e Conservação de Prédios Públicos, Locação, Alienação, Permissão e Cessão de Uso de Bens Municipais – GERASM, enquanto unidade técnica da DIRADM/SEMAD, por competência e atribuição regimental na condição de setor demandante, por meio do Despacho n.º 662/2023 (2475405), se manifesta contrapondo os argumentos da impugnante.

É o relatório, passa a análise.

II - Dos fundamentos do direito

II.1 - Dos requisitos formais e da tempestividade das impugnações

Da análise ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 034/2023 (2327986), no que se refere a impugnação ao ato convocatório, os subitens 10.1 e seguintes assim preveem:

> **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 22.16** deste Edital;
>
> **10.1.1 NÃO SERÁ ADMITIDA IMPUGNAÇÃO** sem o nome completo ou razão social, CPF/CNPJ, endereço, telefones, *e-mail*, assinatura do impugnante e sendo pessoa jurídica deverá estar acompanhada de documento que comprove a representatividade de quem assina a impugnação.
>
> **10.1.2** O impugnante deverá certificar-se do recebimento pela SEMAD, caso o faça por meio eletrônico, isentando a Prefeitura de Goiânia de quaisquer responsabilidades por falha na transmissão de dados via internet.
>
> **10.2** Caberá ao pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento da impugnação.
>
> **10.2.1** As respostas as impugnações serão divulgadas no site oficial da Prefeitura de Goiânia (www.goiania.go.gov.br), no site sistema plataforma de licitações COMPRAS.GOV.BR (**https://www.gov.br/compras**).
>
> **10.3** Acolhido o pedido de impugnação contra o ato convocatório, será designada nova data para a realização do certame, caso a alteração implique na formulação da proposta.

Quanto ao prazo para impugnação, consta registrado na capa do termo editalício (2327986) que a sessão pública de abertura do Edital estava prevista para realizar-se no dia 06 de setembro de 2023, às 9h00min - Horário de Brasília/DF.

Por sua vez, a empresa Art Som Eventos Eirele-ME encaminhou a peça impugnatória na data de 04.09.2023 às 09hs:11min, por meio da mensagem eletrônica, a qual consta no andamento 2454281 dos autos, a 02 dias antes da realização do certame.

Ressalta-se que o subitem 10.1 do edital é cristalino ao prever expressamente 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.**

E quanto a contagem do prazo, o art. 69 da Lei n.º 9.861/2016, que regula o processo Administrativo no âmbito municipal, é cristalino ao prever: *"Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento."*

Dito isto, verifica-se que a impugnação ora em análise é intempestiva, razão pela qual não faz jus a ser apreciada. No entanto, em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa passa-se à análise da presente impugnação.

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

Instado a manifestar, ressalta-se que a presente análise restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos da Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 034/2023, cabendo a área técnica do órgão demandante examinar e manifestar quanto ao conteúdo técnico face a especificidade da matéria e competência regimental.

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 passa-se ao exame, em atenção ao artigo 7º do Decreto nº 3.372, de 11 de julho de 2023, e conforme previsão do artigo 12, incisos V e VI, do Decreto nº 131, de 12 de janeiro de 2021 - Regimento da SEMAD.

II.3 - Das competências da SEMAD/GERELA e GERASM/SEMAD em razão do certame

De início, em razão do aspecto técnico da matéria a analisar, é preciso registrar sobre as delimitações de competências impostas às unidades setoriais que compõem a estrutura administrativa da SEMAD, 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;
>
> (...)
>
> 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.)

E mais, o inciso VIII, do art. 31 do Decreto n.º 131/2021, prevê como uma das atribuições da SEMAD, por meio da Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais – GERELA: "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." (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, em conformidade com o artigo 18 do Decreto em comento tem-se a competência da GERASM, enquanto unidade técnica demandante, a competência para manifestar sobre o interesse na aquisição do certame, bem como pela manifestação e posicionamento técnico em incidindo questionamento quanto a possíveis imprevisões ou dúvidas, no que tange o edital do Pregão Eletrônico n.º 034/2023, no caso pela apresentação da impugnação.

Significa dizer, portanto, quanto ao mérito técnico da Impugnação, que deve se observar a prevalência, neste aspecto, do entendimento esboçado pela unidade técnica GERASM/DIRADM da SEMAD, por meio do Despacho n.º 662/2023 (2475405), conforme expresso no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal n° 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.)

II.4 - Da competência da PGM da análise ao Edital

Em sede de competência regimental, a citada Lei Complementar nº 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;

Já o Decreto nº 245/2021 assim prevê:

> 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.

E o inciso III, do artigo 23 dispõe:

> 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 douta 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 as recomendações, "que foram acatadas ou justificadas", conforme Parecer n.º 1242/2023- PEAA/PGM (1817602) e Despacho n.º 565/2023 – GERELA (1993923).

A par de todo o exposto, e considerando o posicionamento técnico da GERASM, por meio do Despacho n.º 662/2023 (2475405), passa-se à análise do mérito quanto aos itens questionados na impugnação.

III - Do mérito

III. 1 - Das alegações da impugnante

III.1.1 - Da exigência de documentação relativa a qualificação técnica prevista nos subitens 7.1.2 e 7.1.3

A Impugnante insurge contra a exigência editalícia prevista no subitem 7.1.2 do TR, Anexo I, que se refere a "Certidão de Registro da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA e/ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, e, ainda, quanto ao subitem 7.1.2, que prevê como requisito o "Atestado de Capacitação Técnico-Profissional", sob o seguinte fundamento, *in verbis*:

> Pede-se que se retire do edital o CREA e técnicos como engenheiro civil e elétrico e as cat (*sic*), que consta relativamente a qualificação técnica.
>
> Pelos seguintes motivos para dar mais competitividade e tem muitas empresas que saírem do CREA por que não estava trabalhando e não deram conta de pagar a anuidade e os profissionais e coloque que na hora de assinar o contrato a empresa tem que estar regular com os órgãos competentes ai fica uma licitação com mais competição e com certeza vai prevalecer o menor preço.

III.1.2 - Da Manifestação Técnica da GERASM

A SEMAD/GERASM, por meio do Despacho n.º 662/2023 (2475405), manifesta-se quanto aos argumentos apresentados pela Impugnante nos seguintes termos*, ispsis litteris*:

> **Item 1. "...retire de edital o CREA e técnicos como engenheiro civil e elétrico e as cat, que consta relativamente a qualificação técnica..."**
>
> **Resposta:**
>
> A Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 1993), ainda vigente, que respalda a fundamentação legal do Edital em questão, diverge minuciosamente acerca desse ponto. É elencado no seu artigo 30, o rol taxativo necessário para comprovação da aptidão de desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação, conforme a descrição:

"Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

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;

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

II - (Vetado)."(...)

A qualificação técnica exigida não possui eventual excesso, que mitigue a ampla participação dos pretensos candidatos. É condizente a solicitação da Certidão de Registro e Atestado de Capacitação Técnico-Profissional, registrado/emitido pelos Conselhos CREA/CAU. Enfatize-se que as atividades de montagem de estrutura, sonorização, iluminação e equipamento são serviços que abrangem a área de engenharia/arquitetura, nos termos da Lei 5.194/66, e, devido à natureza do trabalho, eventualmente estando suscetível a graves acidentes ao público em geral, devem ser realizados mediante a supervisão técnica de profissional legalmente habilitado.

Ressalta-se que a Norma Técnica 12/2023, publicada pelo Corpo de Bombeiros do Estado de Goiás (CBMGO), instrui a respeito de EVENTOS PÚBLICOS, TEMPORÁRIOS E CENTROS ESPORTIVOS E DE EXIBIÇÃO, e determina, no item 5.14.10, sobre as instalações de caráter temporário, *in verbis*:

"Deverão ser apresentadas as Anotações ou os Registros de Responsabilidade Técnica (ART ou RRT) referentes às estruturas provisórias (palcos, arquibancadas, tendas, camarotes, estruturas suspensas e outros), instalações elétricas (iluminação, sonorização, grupo motogerador e outros), equipamentos, instalações dos brinquedos de parques de diversão e outros, constatando materiais empregados e a norma de referência".

Consoante o exposto, destaca-se a decisão do Tribunal Regional da 4ª Região, na Apelação Cível nº 2006.71.08.017986-7/RS:

"A montagem de estandes para feiras e eventos necessita de orientação técnica de profissionais da área de engenharia ou arquitetura, devidamente habilitados para tanto, considerando os riscos que tal atividade envolve tanto para quem executa como para aqueles que circulam por tais ambientes."

Por fim, esclarece-se que, para o Edital em tela, regido pela Lei nº 8.666/1993, suas alterações e demais legislações pertinentes, é passível de ser utilizada como um dos atestados apresentados pela empresa para comprovação de aptidão para desempenho de atividade.

Verifica-se, assim, que o setor técnico demandante não acolhe o pedido da Impugnante neste item em específico.

III.2.1 – Da divisão por Item

A Impugnante requer que os objetos do certame sejam divididos **por item** como sugere o Tribunal de Contas da União, sob o argumento de que da maneira como encontra-se divido, **por grupo,** será difícil da empresa licitante apresentar o atestado, à exemplo do grupo 01, que abarca 67 itens de diversas modalidades, tais como: locação de TV, palco, instalação de energia elétrica, mesas, ar condicionado, plotagem, lona de impressão, comunicação visual, gerador, etc., cujos objetos são muitos diferentes.

Aduz, assim, que a divisão por item oportunizará mais concorrência, transparência e seriedade.

III.2.2 – Da manifestação técnica da GERASM

O setor técnico da unidade demandante, no que tange ao requerimento de divisão por item dos objetos ora licitados, se manifesta tecnicamente nos seguintes termos:

Item 2. "...Pede-se também que divida por item como sugere o Tribunal de Contas da União..."

Resposta:

Informamos que o agrupamento dos diversos itens que formaram os lotes indicados no Termo de Referência foi determinado com cautela, razoabilidade e proporcionalidade, identificando os itens que os integram, tendo em vista que os itens agrupados guardam compatibilidade entre si; inclusive, observaram-se as regras de mercado quanto à comercialização dos produtos, de modo que fosse mantida a competitividade necessária à disputa.

Ademais, a divisão em lotes se justifica, visto que os itens são para o mesmo local e ambiente; esta Administração pretende contratar empresa para prestar serviços de locação, montagem, manutenção e desmontagem de estruturas, de sonorização, áudio visuais e

sistema elétrico, iluminação e energia, que, no contexto geral, são da mesma natureza, pois tem a certeza que, aglutinando os itens em lotes distintos, poderá propiciar aos licitantes ganhadores maior economia de escala, o que, certamente, traduzirá menores preços em sua proposta global.

O critério adotado justifica-se ante à excessiva pulverização dos contratos, perda de economia de escala e perda do conjunto a que a Administração estaria sujeita caso adotasse outro critério, isso porque são 67 (sessenta e sete) itens, e, na hipótese do critério de julgamento menor preço por item, poderiam ser celebrados 67 (sessenta e sete) contratos (um para cada item).

Além disso, a Administração necessita que TODOS os itens sejam entregues. Nesse sentido, se o critério de julgamento fosse por item, além de não ser atrativo aos licitantes, poderia ocorrer situações, por exemplo, em que um dos fornecedores deixasse de entregar um item, ocasionando a perda do conjunto, causando prejuízo e frustrando o objetivo da contratação.

Um certame licitatório, que visa a contratação de que trata o objeto deste Termo de Referência e seus Anexos em lote único, justifica-se pela necessidade de preservar a integridade qualitativa do objeto, tendo em vista que vários prestadores de serviços poderiam implicar na descontinuidade da padronização, assim como em dificuldades gerenciais, oportunizando até mesmo o aumento dos custos, pois a contratação tem a finalidade de formar um todo unitário.

Somado a isso, espera-se possibilitar o estabelecimento de um padrão de qualidade e eficiência a ser acompanhado ao longo dos serviços, que ficaria sobremaneira dificultado se se tratarem de diversos prestadores de serviços.

Como mencionado, a área técnica, após análise, justifica pontualmente as razões pelas quais não anui com o pedido da Impugnante quanto a alteração do termo editalício no que tange a divisão do objeto por "item".

III.3 – Da manifestação Jurídica

No que se refere a exigência editalícia de Certidão de Registro da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA e/ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, constata-se que área técnica expôs como principal fundamento o rol taxativo previsto no art. 30 da Lei federal n.º 8.666/93, cuja exigência se faz necessária para fins de comprovação da aptidão de desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação.

Lado outro, é de fácil constatação que o *mens legis* da normativa citada é resguardar o interesse da Administração quanto ao perfeito desempenho do objeto da licitação e, ainda, quanto a segurança de todos os envolvidos de forma direta e indireta no desempenho da atividade que, por demandar risco, deverá ser exercida por profissional capacitado e habilitado para a sua plena execução, preservando, assim, o ente público de possíveis danos que possam ser acarretados por executores não qualificados, e, ainda, da má prestação do serviço.

Demais disto, a exigência dos registros em comento ultrapassam os termos editalícios, sendo uma obrigação de ordem pública, face o risco inerente ao exercício da

atividade, razão pela qual o Corpo de Bombeiros do Estado de Goiás (CBMGO) impõe, por meio da Norma Técnica 12/2023, os requisitos mínimos necessários para a segurança contra incêndio e pânico em eventos públicos, temporários, visando à proteção da vida humana e do patrimônio.

É de bom hábito ressaltar que a Norma Técnica (NT) em referência aplica-se às edificações enquadradas nas Divisões F-3 (estádios, ginásios, rodeios, arenas e similares) e F-7 (eventos temporários, construções provisórias para público, circos, arquibancadas e similares), permanentes ou não, fechadas ou abertas, cobertas ou ao ar livre.

E mais, é possível verificar que a Resolução n.º 1.010, de 22 de agosto de 2005, que dispõe sobre a regulamentação dos profissionais inseridos no Sistema Confea/Crea, prevê entre as inúmeras atividades de competência deste profissional a "condução de equipe e execução de instalação, montagem, operação, reparo ou manutenção", vejamos:

> Art. 5º *omissis*
>
> Atividade 01 - Gestão, supervisão, coordenação, orientação técnica;
> Atividade 02 - Coleta de dados, estudo, planejamento, projeto, especificação;
> Atividade 03 - Estudo de viabilidade técnico-econômica e ambiental;
> Atividade 04 - Assistência, assessoria, consultoria;
> Atividade 05 - Direção de obra ou serviço técnico;
> Atividade 06 - Vistoria, perícia, avaliação, monitoramento, laudo, parecer técnico, auditoria, arbitragem;
> Atividade 07 - Desempenho de cargo ou função técnica;
> Atividade 08 - Treinamento, ensino, pesquisa, desenvolvimento, análise, experimentação, ensaio, divulgação técnica, extensão;
> Atividade 09 - Elaboração de orçamento;
> Atividade 10 - Padronização, mensuração, controle de qualidade;
> Atividade 11 - Execução de obra ou serviço técnico;
> Atividade 12 - Fiscalização de obra ou serviço técnico;
> Atividade 13 - Produção técnica e especializada;
> Atividade 14 - Condução de serviço técnico;
> **Atividade 15 - Condução de equipe de instalação, montagem, operação, reparo ou manutenção;**
> **Atividade 16 - Execução de instalação, montagem, operação, reparo ou manutenção;**
> Atividade 17 - Operação, manutenção de equipamento ou instalação; e
> Atividade 18 - Execução de desenho técnico.

Ou seja, não se trata de uma exigência motivada pelo poder discricionário que detém o ente público, mas de uma obrigação de ordem pública que visa em especial atender a questões de segurança.

No que se refere ao pedido de divisão do objeto da licitação por item, o setor técnico demandante expõe de forma fundamentada as razões pelas quais decide pela improcedência, cujo entendimento é acompanhado por esta unidade jurídica face a natureza técnica da matéria ora analisada.

Inobstante a isso, importante considerar, sob o ponto de vista jurídico que na etapa de planejamento da contratação, deve se definir como será realizada a adjudicação do objeto na existência de variadas pretensões contratuais sendo processadas em um único procedimento, ou seja, cabe ao gestor definir se a disputa será por item ou de forma global, este caso quando todos serão imputados a somente uma empresa.

Existem casos em que há possibilidade de que a adjudicação conjunta se justifique por razões econômicas, vez que se os itens forem licitados de forma apartada poderá ocorrer o desinteresse das interessadas na disputa com privilégio aos mais representativos da licitação. O que pode ocasionar o fracasso do procedimento.

Sob o viés da justificativa econômica para a reunião dos itens em um único objeto licitatório, o setor técnico aduz a economia de escala do qual o mercado possa ofertar preços menores quando a contratação é realizada conjuntamente, posto que os custos administrativos/logísticos são menores do que aqueles existentes na contratação individualizada. No entanto, tal aspecto não pode ser analisado de forma isolada, porém deve ser considerado como um dos elementos na motivação administrativa para a divisão em grupos.

Outro ponto a ser observado é quando existe a necessidade sob o ponto de vista técnico, de que os itens sejam contratados conjuntamente, sob pena de não ser atingido o objetivo da licitação, sob fundamento em razões técnicas. Portanto, deve constar no procedimento qual é efetivamente o risco para a administração com eventual contratação separada dos itens.

Quando se trata de contratação de empresa para realização de eventos demanda diversas atividades que precisam ser executadas de forma sincronizada, a necessidade da administração.

Outra situação, inclusive, reconhecida pelo TCU se trata da limitação na capacidade operacional e administrativa do órgão na gestão de uma quantidade expressiva de contratos. A depender do objeto, a contratação individual pode trazer um custo de fiscalização e acompanhamento dos diversos contratos desproporcionais aos benefícios obtidos na separação dos itens, a saber.:

> (…) 9. Urge frisar, preliminarmente, que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos.
>
> 10. **A Administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar reunidos em um só**, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor. É claro que essa possibilidade deve ser exercida dentro de padrões mínimos de proporcionalidade e de razoabilidade. (grifo nosso)
>
> **Acórdão 2.796/2013-Plenário**

Por outro lado, importa frisar que o simples fato de existirem no mercado empresas capazes de fornecer todos os produtos ou prestar diversos serviços não autoriza, por

si só, a licitação conjunta do objeto, sendo este o entendimento do Tribunal do Contas da União:

> 15. No que se refere à falta de parcelamento do objeto, também considero que os responsáveis não conseguiram refutá-las. A principal justificativa para tanto foi a de que não haveria garantia mínima de contratação em relação ao serviço de plotagem, assim sua junção com o serviço de outsourcing de impressão visava a evitar que a licitação fosse deserta. Os defendentes aduziram ainda que a competitividade do certame não ficou prejudicada, pois, na fase de planejamento, havia sido verificada a existência de empresas que poderiam fornecer os dois serviços conjuntamente.
>
> 16. Ora, conforme pontuou a Selog, há uma flagrante contradição entre a afirmação de que não haveria garantia mínima de contratação do serviço e a previsão de quantidades expressivas de contratação de plotagem no termo de referência. Vale frisar que o serviço de plotagem correspondia a 45% do valor da contratação, equivalente a mais de R$ 7 milhões em doze meses. Portanto, o argumento não é razoável. ***Ademais, a simples existência de empresas que pudessem oferecer o serviço não é suficiente para justificar a ausência de parcelamento do objeto quando viável, pois o parcelamento deve ser a regra, excepcionada apenas quando for justificadamente prejudicial ao interesse público ou da Administração, o que não é o caso***. Nesse sentido, são os Acórdãos 491/2012 – e 3.155/2011 – ambos do Plenário, entre outros. (grifo nosso)
>
> **Acórdão 3009/2015-Plenário**

De tal forma que a definição sobre o agrupamento ou não de itens, ou seja, em um lote/grupo da licitação necessita ser amplamente avaliado durante os estudos técnicos preliminares, quando deverá ser feito, por exemplo, um diagnóstico do mercado para verificar a viabilidade de contratar o objeto conjuntamente.

Inobstante a isso, importante considerar que a depender da dimensão o objeto contratual, a aglutinação das atividades em um único item/grupo pode resultar em uma indevida restrição na competitividade, devendo tal circunstância ser avaliada previamente.

De tal forma que tais disposições legais e jurisprudenciais reforçam a necessidade de constar nos autos uma decisão administrativa motivada tendo como pressuposto os elementos técnicos, econômicos e/ou operacionais resultantes da análise de cada caso concreto.

Por outro lado, vale ressaltar que o legislador permite que a lei transfira à Administração Pública poder discricionário, a fim de atender à finalidade imposta e atingir o interesse público, conforme leciona o saudoso Hely Lopes Meirelles (2005, p. 168), *in verbis:*

> 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.

Demais disto, o Princípio da Isonomia impõe que o ente público não pode tratar as licitantes de forma diferentes, razão pela qual os documentos necessários ao certame já são

exigidos no edital e devem ser atendidos por todas as empresas interessadas em participar do procedimento licitatório, *i.e*., o edital torna-se lei entre as partes tornando-o imutável, tratando-se de uma garantia à moralidade e impessoalidade administrativa e à segurança jurídica.

Assim, se posiciona a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ:

> **A Administração Pública não pode descumprir as normas legais, tampouco as condições editalícias, tendo em vista o princípio da vinculação ao instrumento convocatório** (Lei 8.666/93, art.41) REsp nº 797.179/MT, 1ª T., rel. Min.Denise Arruda, j. em 19.10.2006, DJ de 07.11.2006) *(g.n.)*

Por sua vez, se colaciona a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU que acerca deste tema, decidiu:

> EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. DESCLASSIFICAÇÃO DA IMPETRANTE. FALTA DE REQUISITOS PARA PREENCHIMENTO DO EDITAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **A licitação é o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse observando os princípios do procedimento formal, publicidade de seus atos, igualdade entre os licitantes, vinculação ao edital, entre outros. Sendo o edital lei interna da licitação, seus termos devem se vincular aos licitantes. Assim, a ausência da observância dos requisitos exigidos no edital pelo participante do certame acarreta a sua desclassificação, evitando o favorecimento das partes. Segurança denegada.** (TJ-GO, 3ª Câmara Cível, 358355-55.2010.8.09.0000, MS, Rel. Des. Walter Carlos Lemes, DJ 816 de 11/05/2011) (Grifei)

Ressalta-se, por fim, que por se tratar de matéria de natureza técnica, de expertise da unidade técnica manifestante, deve, no caso em comento, prevalecer o entendimento firmado por meio do Despacho n.º 662/2023/GERASM (2475405), que decidiu pela improcedência dos pedidos da impugnante, face a fundamentação supracitada.

IV - Conclusão

Por todo o exposto e desenvolvido no presente parecer, considerando a veracidade presumida dos documentos e a legitimidade dos seus signatários, e observados os aspectos jurídicos e formais do processo, em especial, da manifestação da Gerência de Administração dos Serviços de manutenção e Conservação de Prédios Públicos, Locação, Alienação, Permissão e Cessão de Uso de Bens Municipais – GERASM, que guarda pertinência técnica administrativa, esta Chefia de Advocacia Setorial **conclui pelo conhecimento e recebimento da impugnação, não obstante a sua intempestividade, e, quanto ao mérito, opina pela sua improcedência, nos termos da fundamentação supracitada**.

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”. (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377).

É o Parecer meramente opinativo, sem efeitos vinculantes. À GERPRE para sequenciamento do feito.

Mônica Cristina Mendes Galvão
Assessora Jurídica I

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

Goiânia, data da assinatura eletrônica.

Documento assinado eletronicamente por **Monica Cristina Mendes Galvao**, **Assessora Jurídica**, em 14/09/2023, às 17:48, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Custódio Carneiro**, **Chefe da Advocacia Setorial**, em 14/09/2023, às 18:14, 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 **2512148** e o código CRC **E79BF2EF**.

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 23.5.000008507-0 SEI Nº 2512148v1