PARECER JURÍDICO Nº 1204/2023

I - Do relatório e dos fatos

Os autos em epígrafe foram remetidos a esta Chefia da Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD para análise e emissão de parecer opinativo sobre a impugnação ao Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 043/2023, apresentada pela empresa Hugo Leonardo Freire - ME, nome fantasia ZTRIX - Engenharia & Tecnologia, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 07.686.304/0001-01 (3084069).

Registra-se que o Edital do Pregão Eletrônico nº 043/2023 tem por objeto a "Contratação de empresa ou consórcio de empresas objetivando o retrofit (modernização, eficientização e expansão) do parque de iluminação pública do município de Goiânia, em atendimento à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana – SEINFRA, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus Anexos" (2935204).

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 insurge contra o edital em comento destacando que há uma exigência restritiva, qual seja a obrigatoriedade de "compromisso de constituição do consórcio, por escritura pública ou documento particular registrado em cartório de Registro de Títulos e Documentos ou na forma prevista na legislação vigente", o que vai em desacordo com a legislação vigente e jurisprudências correlatas.

Ao final, a Impugnante requer que imprima modificações no Edital para mudar as exigências entendidas como descabidas e ilegais apontadas, principalmente quanto à formalização de compromisso de consórcio.

A GERPRE/SEMAD, por via do Despacho nº 308/2023 (3084145), encaminhou os autos à Gerência de Iluminação Pública da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e, concomitantemente, à Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais, para ciência e acompanhamento.

Em resposta, a GERELA/SEMAD manifesta-se tecnicamente, por competência e atribuição regimental, no caso em análise, por meio da Resposta Técnica acostada aos autos eletrônicos (Despacho nº 857, doc. 3097564).

Ao fim, os autos aportaram neste Advocacia Setorial para análise e parecer opinativo sobre a impugnação trazida à baila, por intermédio do Despacho nº 312/2023/GERPRE/SEMAD (3099123).

É o relatório.

II - Dos fundamentos do direito

II.1 - Da tempestividade da impugnação – Empresa Palmas Serviços de Feiras e Eventos Eireli

Da análise ao Edital do Pregão Eletrônico nº 043/2023 (2935204), constata-se que o subitem 3.1 assim prevê: "É facultado a qualquer interessado a apresentação de pedido de esclarecimentos ou de impugnação ao ato convocatório do Pregão e seus anexos, observado, para tanto, o prazo de até 03 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura do certame, na forma do art. 164 da Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021."

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 (2935204), a sessão pública de abertura do Pregão Eletrônico nº 043/2023 estava prevista para se realizar no dia 12 de dezembro de 2023, às 9h00min - Horário de Brasília/DF. A par disto, verifica-se que a peça impugnatória foi enviada por mensagem eletrônica no dia 07/12/2023, às 16h52min (3084086), razão pela qual se constata a 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 043/2023, excluídos da análise os demais documentos acostados, cabendo à 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 da República Federativa do Brasil, o gestor público só pode realizar seus atos quando prescrito em lei, ou seja, no rigor da Legalidade enquanto regra e princípio, 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 âmbito de atuação dos membros da Comissão-Geral de Licitação contida no art. 5º do Decreto n° 964, de 14 de março de 2022 (2925233), e consoante o 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 e da unidade técnica em razão da impugnação 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 inciso 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, 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 2.2.2 do Parecer nº 1682/2023 - PEAA/PGM (2132459), tem-se que a SEINFRA é o órgão demandante do objeto da licitação, que, pela atribuição, elaborou o Projeto Básico, Matriz de Planejamento de Risco e o Estudo Técnico Preliminar que trazem as especificações e condições do objeto da licitação (2198443, 2198587 e 2198441). 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 Pregão Eletrônico nº 043/2023, 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 Pregões - GERPRE 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 (3079416), 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.**)

Diante disso, considerando o posicionamento da unidade técnica SEINFRA, passa-se à análise do mérito quanto aos itens questionados na impugnação.

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

Lado outro, importa ressaltar que o Edital e comento foi submetido a análise jurídica pela Procuradoria Geral do Município, com fulcro na Lei Complementar nº 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 nº 245/2021, que aprova o Regimento Interno da PGM e dá outras providências, nos traz que:

> (...)
>
> 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 douta PGM, a qual compete à 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 1682/2023/PEAA/PGM (2132459) e Despacho nº 803/2023/GERELA (2925235).

A par de todo o exposto, e considerando o posicionamento técnico da GERELA/SEMAD (3097564), passa-se à análise do mérito quanto aos itens questionados na impugnação.

III - Do mérito

III. 1 - Das alegações da impugnação

III.1.1 – Da exigência ilegal da formalização de compromisso do consórcio através de escritura pública ou documento particular registrado em Cartório de Registro de Títulos e Documentos. Ônus excessivo e significativo às licitantes

Expõe a Impugnante que o Edital tece exigências em desacordo com a legislação vigente e a jurisprudência correlata quando trás a obrigatoriedade de compromisso de constituição de consórcio por escritura pública ou documento particular registrado em Cartório de Registro de Títulos e documentos, posto que viola o art. 15 da Lei nº 14.133/2021 e, ainda, a Súmula 212/2012/TCU.

Aduz, ainda, que a obrigatoriedade, além de desnecessária e sem fulcro legal, traz grande ônus às licitantes.

Finaliza da seguinte forma:

> Portanto, o presente edital deve ser retificado, a fim de exigir tão somente a formalização do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados, sem a exigência de escritura pública e/ou registro em cartório, a fim de garantir a competitividade do certame.

Ao fim, requer a procedência a impugnação para alterar as disposições do edital quanto a formalização do compromisso de consórcio.

III.1.2 - Da manifestação técnica

A GERELA/SEMAD, por meio da Resposta Técnica constante no Despacho nº 857/2023 (3097564), em análise aos argumentos da Impugnante, se manifesta nos seguintes termos:

> Informamos que, conforme redação do item ora impugnado, o formato do documento compromisso de formação de consórcio pode ser apresentado por escritura pública ou documento particular registrado em Cartório de Registro de Títulos e Documentos ou na forma prevista na legislação vigente.
>
> Infere-se que o Edital fixa as condições de realização da licitação, criando as regras que irá regulamentar todo o certame público. Assim, a exigência de que o compromisso particular de constituição do consórcio, seja registrado no Cartório de Títulos e Documentos decorre do disposto no art. 127, I, da Lei Federal nº 6.015/73, que dispõe sobre os registros públicos, e também do disposto no art. 221, Lei Federal nº 10.406/2002 (Código Civil Brasileiro), abaixo transcritos:
>
> Lei Federal nº 6.015/73
>
> "Art. 127. No Registro de Títulos e Documentos será feita a transcrição:
>
> I - dos instrumentos particulares, para a prova das obrigações convencionais de qualquer valor; (...)"
>
> Lei Federal nº 10.406/2002
>
> "Art. 221. O instrumento particular, feito e assinado, ou somente assinado por quem esteja na livre disposição e administração de seus bens, prova as obrigações convencionais de qualquer valor; mas os seus efeitos, bem como os da cessão, não se operam, a respeito de terceiros, antes de registrado no registro público."
>
> Outrossim, o Edital deixa franqueado aos licitantes a opção de apresentar o documento no formato previsto na legislação vigente, Lei federal nº 14.133/2021, não há exigência semelhante à contida no subitem ora impugnado, temos que o compromisso de constituição de consórcio poderá ser apresentado por documento particular sem a necessidade de conter registro em Cartório, vejamos:
>
> Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:
>
> I - Comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;
>
> O fato do Edital exigir o registro do compromisso particular de consórcio no Cartório de Títulos e Documentos **não afasta, inibe ou restringe** a possibilidade do mesmo compromisso ser produzido em documento público ou particular, sendo este último dispensado do registro em Cartório, conforme garantido pelo art. 15, I, da Lei Federal nº 14.133/2021.
>
> Informamos também que a exigência foi avaliada e aprovado pela Procuradoria Geral do Município conforme Parecer 1682/2023 (2132459). Diante do exposto, encaminhem-se os autos à Gerência de Pregões, para análise, manifestação e demais

providências.

Conforme se extrai da análise da manifestação técnica *suso* citada, o setor técnico se manifestou pela incolumidade das disposições editalícias, ressaltando, para tanto, a legalidade do registro do instrumento em Cartório de Registro de Títulos e Documentos e a estrita observância aos artigos 127 da Lei Federal nº 6.015/73, 221 da Lei Federal nº 10.406/2022 e 15 da Lei Federal nº 14.133/2021.

III. 4 - Da manifestação Jurídica

No que tange as alegações da Empresa Impugnante, constata-se que a área técnica demandante, mediante os argumentos ofertados, optou pela incolumidade do subitem 4.5.1 do Edital de Pregão Eletrônico nº 043/2023, posto que restou comprovada a estrita observância ao princípio da legalidade.

Não merecem prosperar as alegações da Empresa Impugnante pois, conforme bem citado pela unidade técnica no Despacho nº 857/2023/SEMAD/GERELA (3097564), o art. 127 da Lei nº 6015/1973 dispõe que, no Registro de Títulos e Documentos, será feita a transcrição dos instrumentos particulares para a prova das obrigações de qualquer valor, diga-se, para a constituição de prova incontroversa e sólida. De outra forma, verifica-se que o Edital consagrou a faculdade de apresentar documento no formato da legislação vigente, ou seja, em outras palavras, pode-se auferir que o art. 15 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que o compromisso de constituição de consórcio poderá ser apresentado por documento particular sem a necessidade de conter registro em Cartório.

Dessa forma, não subsiste matéria a ser analisada, posto que, conforme se observa no Despacho supracitado, não há obrigatoriedade na formalização do consórcio pelo Cartório, posto que a legislação vigente (L 14.133/2021) consagra a faculdade do registro.

Com relação a justificativa apresentada, tem-se que é conferido à Administração Pública o poder discricionário, conforme leciona 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.

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, conhecimento técnico, especialmente diante da complexidade da matéria, 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, resta a prevalência dos entendimentos acima apresentados.

IV - Da 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 ao pedido da Impugnante, posto que, conforme a interpretação do próprio item impugnado, não existem óbices à ausência do registro**, nos exatos termos da manifestação técnica (3097564).

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 entendimento, sem efeitos vinculantes, ora considerando a presunção de veracidade da documentação acostada (até o recebimento do procedimento nesta unidade jurídica, que se deu 11.12.2023), salvo melhor juízo, cuja atuação desta setorial está adstrita à disposição contida no artigo 5º do Decreto n° 964/2022, cabendo, portanto, à CGL a devida tomada de decisão em relação ao item ora impugnado.

Dessa forma, encaminhem-se os autos à GERPRE para sequenciamento do feito.

Gabriel Araújo Valente
Estagiário de pós-graduação

Sebastião Mendes dos Santos Filho
Chefe da Advocacia Setorial

Goiânia, na data da assinatura eletrônica.

Documento assinado eletronicamente por **Sebastião Mendes dos Santos Filho**, **Chefe da Advocacia Setorial**, em 11/12/2023, às 17:12, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Araújo Valente**, **Estagiário**, em 11/12/2023, às 17:12, 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 **3102754** e o código CRC **417C3C1F**.

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