



**Prefeitura de Goiânia**  
Secretaria Municipal de Administração  
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 1232/2023

**1 - Do relatório e dos fatos**

Os autos em epígrafe foram remetidos a esta Chefia da Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, por meio do Despacho nº 324/2023 (3154613), para análise e manifestação sobre a Impugnação apresentada pela empresa SIEG Apoio Administrativo Ltda - ME, CNPJ/MF nº 06.213.683/0001-41 (3123495), em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 045/2023, regido pela Lei nº 14.133/2021, demais legislações pertinentes, e que tem como objeto “Contratação de empresa especializada para prestação de serviço contínuo, de Locação de Sistema de Alimentação Ininterrupta (Nobreaks), incluindo a instalação, manutenção preventiva mensal e corretiva emergencial 24x7, com fornecimento de peças, baterias e substituição dos equipamentos quando necessário, mão de obra especializada, monitoramento online 24h via Web, análise termográfica, análise energética e análise gráfica das baterias, em atendimento à Secretaria Municipal de Inovação, Ciência e Tecnologia, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus Anexos.” (2974651).

Dando continuidade, tem-se que a empresa Impugnante SIEG Apoio Administrativo Ltda - ME, insurge contra as cláusulas e condições do pregão (3123495), alegando, que “denota-se a presença de vício que pode vir a macular todo o processo, cuja prévia correção se mostra indispensável à abertura do certame e a formulação de propostas”, e, ainda, que “pretende afastar do procedimento licitatório, exigências feitas em extrapolação ao disposto no estatuto que disciplina o instituto das licitações”; consoante aos temas que seguem: **a)** exigência de retenção de imposto de renda; **b)** exigência de laboratório técnico local, e **c)** exigência de percentual para mão de obra.

E, em resposta aos itens questionados pela empresa Impugnante, pela competência e atribuições administrativas, e dada a pertinência temática que detém, a unidade técnica Diretoria de Serviços - DIRSER, do órgão técnico demandante Secretaria Municipal de Inovação, Ciência e Tecnologia - SICTEC, via do Despacho nº 230/2023, que se manifestou posicionando tecnicamente, aos itens impugnados, na defesa dos textos do Edital atacados (3137054); bem como a Gerência de Pregões - GERPRE/SEMAD, por meio do Despacho nº 324/2023 (3154613), discorreu quanto às previsões legais contidas no Decreto Municipal nº 803, de 2 de março de 2023, na IN RFB nº 1234/2012, e no inciso I do artigo 158 da CF, e, também, em sede de entendimento do STF, relativo ao RE nº 1.293.453, Tema 1130; também se posicionando contrário ao alegado na impugnação.

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

## **2 - Dos fundamentos do direito**

### **2.1 - Da natureza jurídica do parecer e do princípio da legalidade**

Importa frisar que a presente análise toma por base, exclusivamente, os elementos que constam da instrução dos autos em epígrafe e que o exame do objeto em questão limita-se aos enfoques jurídicos e da regularidade processual da matéria proposta, consoante Impugnação apresentada pela empresa SIEG Apoio Administrativo Ltda - ME, ao Edital Pregão Eletrônico nº 045/2023, abstendo-se esta unidade jurídica quanto a aspectos que exigem o exercício de competência e discricionariedade a cargo do gestor titular e dos setores afins desta Secretaria.

Assim, tem-se que a autoridade consulente e os demais agentes participantes no trâmite do presente procedimento administrativo detêm competência para a prática dos atos que envolvem o pleito, cabendo-lhes aferir com exatidão as informações e dados constantes do procedimento, zelando para que todos os procedimentos sejam praticados por aqueles que possuem as correspondentes atribuições.

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 Ronny Charles Lopes de Torres<sup>[1]</sup>, a saber:

Como princípio de direito administrativo o *princípio da legalidade* **significa que o agente público está sujeito aos ditames das normas que emanam do ordenamento jurídico**, sendo que todo o seu agir (omissivo ou comissivo) deve ser autorizado pelo ordenamento jurídico. (destaque do autor) (g.n.)

Assim, em atenção ao artigo 12, inciso VI do Decreto Municipal nº 131/2021 - Regimento Interno da Secretaria Municipal de Administração, e artigo 5º do Decreto nº 964/2022 (1394975), passa-se ao exame:

### **2.2 - Da tempestividade da impugnação**

Da análise do Edital Concorrência Pública nº 045/2023 ( 2974651), o item 3.1, traz que: “3.1. 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.”

Nessa esteira, se tem registrado na capa do Edital que a data designada para ocorrência da sessão pública de abertura do certame editalício é o dia 20 de dezembro de 2023, às 9 horas – Horário de Brasília/DF (2974651); sendo, que a peça impugnatória foi

encaminhada à Gerência de Pregão - GERPRE/SEMAD via correspondência eletrônica e-mail, no dia 13 de dezembro de 2023, quarta feira, às 17:35h (3123495). Portanto, restou demonstrado que foi respeitado pela impugnante o prazo editalício legal para apresentação da impugnação, sendo ela tempestiva.

### **3 - Do mérito da impugnação nas alegações da impugnante, das unidades técnicas do órgão demandante e do órgão gestor do certame e do entendimento jurídico**

#### **3.1 - Da exigência de retenção de imposto de renda**

##### **3.1.1 - Das alegações da empresa impugnante**

Ao tema, ao questionar aos dispositivos do Edital, a licitante transcreve o item 15.11.1, do Edital; o Artigo 153, inciso III, da CF; o artigo 1º da IN/RFB nº 1.234/2012; e, em suma que: *i)* a exigência de retenção do Imposto de Renda, conforme menciona o edital em epigrafe, fundamenta-se nos dispositivos do Decreto nº 803/2023 e da Instrução Normativa RFB nº 1.234/2012. Contudo, destacamos que a Lei Federal 14.133/2021, não prevê expressamente a obrigatoriedade de retenção do Imposto de Renda como condição para participação em processos licitatórios; *ii)* Em que pese o embasamento no Decreto nº 803/2023, no contexto brasileiro, a competência para legislar sobre imposto de renda é estabelecida pela Constituição Federal de 1988. De acordo com a legislação vigente, a União é detentora da competência privativa para instituir impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (Artigo 153, III, da Constituição Federal); *iii)* somente a União Federal tem a prerrogativa de criar normas e estabelecer as regras para a cobrança do imposto de renda no território nacional. O principal instrumento legal que trata do imposto de renda no Brasil é o Código Tributário Nacional (CTN), bem como a Lei nº 7.713/1988, que dispõe sobre o imposto sobre a renda; *iv)* a competência para legislar sobre o imposto de renda no Brasil está centralizada no âmbito Federal, sendo que a União é responsável por estabelecer as normas gerais relacionadas a esse tributo, enquanto Estados e Municípios podem atuar em temas específicos e complementares, desde que respeitem a legislação federa; **e, conclui: v)** ressalta-se a necessidade de uma revisão criteriosa da fundamentação legal para a retenção do Imposto de Renda no contexto licitatório em questão, uma vez que o dever de adequação ao que a lei prevê é um princípio fundamental no Estado de Direito.

##### **3.1.2 - Das alegações da unidade técnica**

Por sua vez, em respeito ao artigo 33, inciso I, alínea "a", do Decreto nº 131, de 12 de janeiro de 2021 - Regimento Interno da SEMAD, pela competência lhe atribuída, na condição de unidade técnica executora do certame, em razão do pedido de esclarecimento e das alegações impugnantes, a Gerência de Pregões - GERPRE, por meio do Despacho nº 324/2023 (3154613), se posicionou do seguinte modo, que em apertada síntese, segue:

Está incorreto o entendimento, visto que a exigência de retenção de imposto de renda está em conformidade com os ditames legais, conforme será demonstrado a seguir.

Cumpra mencionar que a IN RFB nº 1234/2012, dispõe sobre a retenção de tributos incidentes sobre pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de

serviços pelos órgãos da administração pública federal direta, autarquias, fundações, empresas públicas federais, sociedades de economia mista e demais entidades que menciona, e pelos órgãos da administração pública direta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive suas autarquias e fundações.

Elucida-se que a obrigatoriedade de que trata o art. 2º do Decreto Municipal nº 803, de 2 de março de 2023, quanto à efetuação de pagamento às pessoas físicas ou jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral, incluídas as obras de engenharia, foi motivada pela IN RFB nº 1234/2012, a qual prevê no art. 2º-A a seguinte regra:

**Art. 2º-A. Os órgãos da administração pública direta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios**, inclusive suas autarquias e fundações, **ficam obrigados a efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos que efetuarem a pessoas jurídicas** pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral, inclusive obras de construção civil. [\(Incluído\(a\) pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 2145, de 26 de junho de 2023\)](#)

Assim, o Decreto Municipal nº 803, de 2 de março de 2023, recepcionou a íntegra da obrigatoriedade posta no art. 2º-A da IN RFB nº 1234/2012, *in verbis*:

**Art. 2º Os órgãos, autarquias e fundações do Município de Goiânia**, ao efetuarem pagamento às pessoas físicas ou jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral, incluídas as obras de engenharia, **ficam obrigados a proceder à retenção do Imposto de Renda - IR, nos termos deste Decreto e da Instrução Normativa RFB nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012.**

Em seguida, na manifestação, apresenta o mandamento do artigo 158, inciso I, da CF, e o entendimento de julgado do STF, consoante Recurso Extraordinário nº 1.293.453, Tema 1130:

Outrossim, o inciso I do art. 158 da Constituição Federal de 1988 prevê que:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

Diante disso, foi firmado entendimento da Corte Suprema, por meio do *leading case* relativo ao Recurso Extraordinário nº 1.293.453, Tema 1130, em que o Supremo Tribunal Federal – STF fixou a seguinte tese:

Pertence ao Município, aos Estados e ao Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, conforme disposto nos arts. 158, I, e 157, I, da Constituição Federal.

Logo, conforme entendimento do STF, revela-se a intenção do Constituinte em promover a descentralização de recursos, porquanto não se justifica a prevalência de exegese que conduza à concentração de renda na União em detrimento dos Estados e

Municípios.

E, ao final, se posiciona contrário às argumentações impugnantes: "Dessa forma, improcedente as alegações da licitante nesse ponto". (g.n.)

### 3.1.3. - Da análise jurídica

A licitante, em suas alegações ao tema impugnado, em regra, fortemente argumenta que: *i)* o Edital embasou-se no Decreto nº 803/2023 e IN RFB nº 1.234/2012 para reter IR, mas a Lei 14.133/2021, não prevê a obrigatoriedade de retenção do IR como condição para participação no certame; *ii)* o Edital embasou-se no Decreto nº 803/2023, mas, compete a CF legislar sobre IR; e, *iii)* somente a União pode criar normas e regras para legislar e para cobrança do IR.

E, para não restar dúvidas sobre o que prevê o termo editalício no quesito ora em debate, traz-se para o estudo, primeiramente, o estabelecido no item 5.11.1 do Edital, e sobre o que dispõem o Decreto nº 803/2023<sup>[2]</sup> e a IN RFB nº 1.234/2012<sup>[3]</sup>, como seguem transcritos:

item 5.11.1 do Edital:

**15.11.1.** Os órgãos, autarquias e fundações do Município de Goiânia, ao efetuarem pagamento às pessoas físicas ou jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral, incluídas as obras de engenharia, ficam obrigados a proceder à retenção do Imposto de Renda - IR, nos termos do Decreto nº 803/2023 e da Instrução Normativa RFB nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012.

#### **Decreto nº 803/2023:**

Dispõe sobre a retenção, na fonte, do Imposto de Renda - IR incidente sobre os pagamentos efetuados pelos órgãos, autarquias e fundações do Município de Goiânia às pessoas físicas e jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral.

DECRETA:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a retenção na fonte do Imposto de Renda - IR, incidente sobre os pagamentos efetuados pelos órgãos, entidades autárquicas e fundacionais do Município de Goiânia, a pessoas físicas e jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral, nos termos do inciso I do art. 158 da Constituição Federal.

Art. 2º Os órgãos, autarquias e fundações do Município de Goiânia, ao efetuarem pagamento às pessoas físicas ou jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral, incluídas as obras de engenharia, ficam obrigados a proceder à retenção do Imposto de Renda - IR, nos termos deste Decreto e da Instrução Normativa RFB nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012.

§ 1º As retenções de que trata o caput deste artigo serão efetuadas sobre qualquer forma de pagamento, incluídos os pagamentos antecipados por conta de fornecimento de bens ou prestação de serviços para entrega futura.

§ 2º Não estão sujeitos à retenção do IR na fonte os pagamentos

realizados a pessoas físicas ou jurídicas por serviços e produtos previstos no art. 4º da Instrução Normativa RFB nº 1.234, de 2012.

Art. 3º A obrigação de retenção do IR alcançará todos os contratos vigentes, relações de compras e pagamentos efetuados pelos órgãos, autarquias e fundações da administração pública municipal.

Art. 4º Os prestadores de serviços e fornecedores de bens deverão, a partir da vigência deste Decreto, emitir as notas fiscais em observância às regras de retenção dispostas na Instrução Normativa RFB nº 1.234, de 2012.

Instrução Normativa RFB nº 1.234, de 2012

Dispõe sobre a retenção de tributos incidentes sobre pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços pelos órgãos da administração pública federal direta, autarquias, fundações, empresas públicas federais, sociedades de economia mista e demais entidades que menciona, e pelos órgãos da administração pública direta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive suas autarquias e fundações.

Ora, diferente do que arrazoa a impugnante na peça apresentada, em simples compulsão aos regramentos do Edital e com o aferimento com os atos normativos supracitados, tem-se de fato, que o termo editalício se referenciou no Decreto Municipal nº 803/2023 e na IN RFB nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012, mas, para tratar dos procedimentos constitucionais referentes à retenção de tributos para o fornecimento de bens ou prestação de serviços, como expresso no item 5.11.1 do Edital, para empresas prestadoras/fornecedoras de bem ou prestação de serviços para a Administração Pública de Goiânia; ou seja, para quem for contratado como resultado do certame licitatório; implicando dizer, que no termo editalício não há estabelecida nenhuma obrigação de retenção do Imposto de Renda ou quaisquer outros tributos, como condição para participação das empresas no certame; portanto, nesse quesito, não há de se falar em afronta ao que estabelece a Lei 14.133/2021.

E, tem mais, após, uma perfunctória leitura do exposto nas epígrafes do Decreto Municipal nº 803/2023 e da IN RFB nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012, é possível constatar, que esta, de forma explícita, dispõe sobre a regulamentação de dispositivo constitucional referentes a tributos devidos por pessoas jurídicas em pagamentos por fornecer bens ou prestar de serviços pelos órgãos da toda administração pública federal, dos estados, DF e dos Municípios; e, que aquele, trata apenas dos procedimentos a serem adotados no âmbito do Município, conforme definição da legislação federal e da Constituição Federal, referente à retenção de IR e outros tributos, sem, no entanto, mencionar, em nenhuma passagem dos seus dispositivos, sobre a criação de normas e regras para legislar e para cobrança do Imposto de Renda e/ou tributos.

O Decreto Municipal, no rol de seus dispositivos procedimentais, ao tema retenção, na fonte, do Imposto de Renda - IR, cobre lacunas não observadas pela regulamentadora IN RFB nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012.

Portanto, não há ilegalidade, e não há de se falar em invasão da competência da União no direito de legislar quanto a tributos, posto que o Município, definitivamente, in casu, pelo Decreto Municipal nº 803/2023, só exerceu a competência suplementar, e ao trazer para o Edital o Decreto Municipal nº 803/2023 e a IN RFB nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012, para

tratar dos procedimentos constitucionais referentes à retenção de tributos para o fornecimento de bens ou prestação de serviços, como expresso no item 5.11.1, garantiu a aplicação dos preceitos constitucionais já formulados; Implicando dizer, ao tema, que as alegações impugnantas não devem prosperar.

### 3.2 - Da exigência de laboratório técnico local:

#### 3.2.1 - Das razões do recurso da empresa

A licitante transcreve os itens 4.8.1.7 e 4.8.1.8, do Edital; passagem da doutrina de a Marçal Justen Filho, e o Artigo 9º, da Lei nº 14.133/2021; e, expressa, em resumo que: **i)** a exigência, no ato convocatório, de que as empresas licitantes possuam assistência técnica na região da contratante, restringe o caráter competitivo da licitação e contraria a previsão legal disposta no art. 9º da Nova lei de licitações; **ii)** empresas que não possuem laboratório na região precisariam investir na construção ou manutenção de instalações, o que pode gerar custos adicionais que são repassados ao contratante (...) a priorização da proximidade geográfica sobre a qualidade técnica pode levar à escolha de fornecedores locais que não apresentam o mesmo nível de competência que empresas de outras regiões; **e, conclui: iii)** Diante do exposto, entendemos que, a assistência técnica poderá, em primeiro momento, ser prestada de forma remota e, apenas em caso de necessidade, o licitante deslocará pessoal para realizar a assistência técnica no local. Entendemos ainda, que o órgão aceitará assistência técnica estabelecida em qualquer local, desde que a licitante seja capaz de prestá-la em prazo razoável. Está correto nosso entendimento? (...) Subsidiariamente, caso contrário, solicitamos que a Administração apresente a justificativa legal que fundamenta tal exigência, tendo em vista que implica diretamente na ampla participação no certame.

#### 3.2.2 - Das alegações da unidade técnica

Por sua vez, a DIRSER, unidade técnica da SICTEC, pelo Despacho nº 230/2023 (3137054), contrapõe às alegações impugnantas, transcrevendo o item 4.2 do TR, e citando o § 2º do artigo 47 da Lei nº 14.133/2021, como ato permissivo para o Edital definir o local de realização dos serviços, e manifesta tecnicamente em defesa do Edital, em síntese, como segue: “Não está correto o entendimento (da impugnação), visto que” : **i)** *Tecnicamente é necessário que a empresa a ser contratada possua pelo menos 01 (um) laboratório técnico próprio na região metropolitana de Goiânia para reparos, manutenção e demais atividades previstas no contrato, visando uma maior agilidade para atendimento **DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS e DOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO CORRETIVA E PREVENTIVA*** (cláusula 20, Anexo I, Termo de Referência itens 4.2 e 4.3) (grifo e destaque do texto original); **e, conclui: ii)** *Todos os itens supramencionados, visam garantir que a empresa contratada, seja capaz de reparar ou substituir peças ou equipamentos, dentro dos prazos estipulados no termo de referência* (destaque do texto original).

#### 3.2.3. - Da análise jurídica

É plausível inferir da manifestação técnica, que a DIRSER, unidade técnica da SICTEC, pelo Despacho nº 230/2023 (3137054), após análise das razões impugnantas do presente ponto, apresenta motivação baseada no interesse público e na necessidade fática; e, assim, se posiciona contrário às alegações que questionaram as exigências do Termo de

## Referência do Edital, consoante exigência de laboratório técnico local.

Nesse sentido, para seguimento e deslinde do tema em debate, calha registrar que a Chefia da Advocacia Setorial da SEMAD, não possui no seu quadro funcional, servidor técnico com expertise técnica bastante e suficiente para a análise técnica à matéria apresentada.

O que impõe, a busca-se o disposto no artigo no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal, transcrito, *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.).

Implicando dizer, em face da especificidade da matéria e por guardar pertinência com questões de ordem técnica administrativa, que compete a SICTEC, por meio da Diretoria de Serviços - DIRSER, a referida análise, manifestação e posicionamento, a qual reveste-se, em tese, de plausibilidade.

Ainda, ao tema, por força do Princípio da Eficiência a atividade administrativa pública deve ser norteada e exercitada do modo mais satisfatório possível, norteando a atuação do Estado e do agente público em cada circunstância, conforme expresso nas lições de Hely Lopes Meirelles<sup>[4]</sup>:

É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos, para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (g.n)

Como citado, o Edital possibilita a diligência para fins de esclarecer ou complementar a instrução do processo, *in casu*, sobre se é possível, realizável ou executável, o objeto questionado em impugnação, a saber:

**8.5.** A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no **item 8.7.4.**

Entendimentos legais esses, que possibilitaram que administração pública, pelo órgão gestor da licitação, buscasse subsídios técnicos, no caso, no órgão demandante SICTEC, para balizar a sua decisão, quanto ao tema impugnado “exigência de laboratório técnico local”; o que se deu, em razão da pertinência temática que detém a Diretoria de Serviços - DIRSER/SICTEC (3137054).

E, mais, para sustentar as alegações para o tema impugnado e ora em estudo, a empresa cita a doutrina de Marçal Justen Filho, para as exigências estabelecidas no artigo 30, § 6º, da Lei nº 8.666/1993 (sic), que não rege o Edital PE nº 045/2023 (2974651), e, também, a previsão disposta no artigo 9º, inciso II, alínea “a”, da Nova lei de licitações, para se passar como preceito verdadeiro que a vedação ao agente público designado para os atos de licitações e contratos, estabelece preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes; como sendo igual, análogo ao fato do termo editalício exigir que o contratado tenha unidade de prestação de serviços em distância compatível com as necessidades da Administração.

No entanto, conforme citado pela unidade técnica DIRSER/SICTEC, no Despacho nº 230/2023 (3137054), quanto a obrigação legal da licitante dever apresentar declaração informando que possui Laboratório Técnico apropriado na região metropolitana de Goiânia-GO (3137054); senão vejamos o que consta prescrito e definido no parágrafo 2º, do artigo 47 da Lei nº 14.133 de 01 de Abril de 2021, a saber:

Art. 47. **As licitações de serviços atenderão aos princípios:**

§ 2º **Na licitação de serviços de manutenção e assistência técnica, o edital deverá definir o local de realização dos serviços, admitida a exigência de deslocamento de técnico ao local da repartição ou a exigência de que o contratado tenha unidade de prestação de serviços em distância compatível com as necessidades da Administração.** (g.n.)

De onde é possível concluir, que a lei de forma explícita e cristalina, sem, portanto, necessidade de empregar nenhum método de interpretação por mais simples que seja, cobre com o manto da legalidade, a definição assertiva dos promotores do certame de se exigir no Termo de Referência do Edital, que a licitante deverá apresentar declaração informando que possui Laboratório Técnico apropriado na região metropolitana de Goiânia-GO para o desempenho dos serviços dentro dos prazos estabelecidos e, caso não esteja instalada em Goiânia/GO, deverá assumir a obrigação de abri-lo, devidamente registrado na forma da lei, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias corridos, contados a partir da data de assinatura do contrato; que é a dita distância compatível com as necessidades da Administração, da SICTEC. Condições que dizem não ao provimento para as pretensões da empresa para o presente ponto.

Assim, considerando o previsto no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016 e o interesse público, e em razão da ausência de atribuição técnica desta Chefia da Advocacia Setorial da SEMAD, ao presente tema extrai-se o entendimento que se deve prevalecer, neste aspecto, o posicionamento técnico esboçado pela Diretoria de Serviços - DIRSER, unidade técnica responsável e competente regimentalmente da Secretaria Municipal de Inovação, Ciência e Tecnologia - SICTEC, demandante da licitação; qual seja, a manutenção do texto do Edital, consoante exigências contidas no Termo de Referência, para Laboratório Técnico apropriado na região metropolitana de Goiânia-GO, conforme informações contidas no Despacho nº 230/2023 (3137054; inferindo-se, daí, que a manifestação técnica é capaz de subsidiar a tomada de decisão por parte dos setores responsáveis pela condução do procedimento em tela.

### **3.3 - Da exigência de percentual para mão de obra**

### 3.3.1 - Das razões do recurso da empresa

A empresa apresenta a transcrição do item 2.1.18 do TR do Edital, que prevê "Assegurar reserva do percentual de 5% das vagas para mão de obra a ser utilizada no cumprimento do respectivo objeto para pessoas em situação de rua; e, em contestação argumenta, como segue, em resumo: **i)** a exigência de mão de obra tecnicamente qualificada em serviços que envolvem eletricidade é justificável; **ii)** ao impor essa qualificação, é preciso considerar a realidade da população em situação de rua. É improvável que essas pessoas possuam a formação técnica necessária para trabalhar com eletricidade; **iii)** a inclusão social é crucial, mas deve ser equacionada cuidadosamente em setores que envolvem riscos técnicos elevados; **iv)** a exigência, de uma reserva fixa de 5% para pessoas em situação de rua, pode ser considerada desproporcional, uma vez que além do risco ao trabalhador, a adequação dessa porcentagem pode variar de acordo com a natureza do objeto contratual, porte da empresa; **e, conclui: v)** embora seja uma iniciativa louvável, encontra a barreira da qualificação técnica, em atenção especial à saúde do trabalhador, razão pela qual entendemos que a exigência de reserva do percentual de 5% (cinco por cento) das vagas para pessoas em situação de rua, não é compatível com o objeto do presente edital, uma vez que pode expor a riscos o profissional que eventualmente não possua qualificação técnica adequada para executar as atividades necessárias ao cumprimento do contrato. **Está correto nosso entendimento?**

### 3.3.2 - Das alegações da unidade técnica

Por sua vez, em razão da competência lhe atribuída, na condição de unidade técnica executora do certame, ao pedido de esclarecimento, a Gerência de Pregões - GERPRE, por meio do Despacho nº 324/2023 (3154613), respondeu a pergunta da empresa nos seguintes termos: "*Está correto o entendimento. Não obstante, essa disciplina já está expressa no edital*".

E, ainda, pelo arrazoado na impugnação, a Gerência de Pregões - GERPRE, também no Despacho nº 324/2023 (3154613), relatou sobre as exigências da Procuradoria Geral do Município, quando da análise à minuta do Edital, que recomendou por meio do Parecer nº 960/2023 - PGM/PEAA (1598043), a inserção de cláusula, junto ao rol de obrigações da contratada, que tratasse no Edital da reserva de vaga, com as seguintes observações: "**reserva de vaga não se aplica aos serviços que exijam certificação profissional específica e envolverá postos de trabalho não especializados.**; "**O atendimento aos percentuais previstos está condicionado à existência de pessoas aptas à execução do trabalho**, e, ainda, que "**O percentual de vagas reservadas deve ser observado durante todo o período do contrato, inclusive aditamentos.**

Nestes termos, se posicionou ao tema impugnado reserva de vagas para moradores de rua, a unidade técnica Gerência de Pregão - GERPRE/SEMAD, que em síntese, segue: **i)** Dessa forma, a recomendação da PGM/PEAA foi inserida nos itens 2.1.18, 2.1.19 e 2.1.20 da minuta contratual. **Assim, não prosperam as alegações da licitante no sentido de há uma imposição inflexível da reserva de vaga em questão, pois o item 2.1.19 da minuta contratual prevê expressamente que essa reserva não se aplica aos serviços que exijam certificação profissional específica; e, conclui: ii)** Ou seja, da leitura da minuta contratual resta caracterizado que **deverá ser assegurada a reserva do percentual de 5% (cinco por cento) das vagas para mão de obra a ser utilizada no cumprimento do respectivo objeto para pessoas**

**em situação de rua nos postos de trabalho não especializados, se este for o caso. Não o sendo, então não se aplica a referida reserva de vagas, motivo pelo qual não há necessidade de eventuais alterações no edital em razão do questionamento formulado pela licitante.**

### 3.3.3. - Da análise jurídica

Assim exposto, e como se posicionou a unidade técnica Gerência de Pregão - GERPRE/SEMAD, em revista aos itens 2.1.18, 2.1.19, 2.1.20 e 2.1.21, do Anexo II, Minuta do Contrato nº .../2023, do Edital, tem-se que:

**2.1.18.** Assegurar reserva do percentual de 5% (cinco por cento) das vagas para mão de obra a ser utilizada no cumprimento do respectivo objeto para pessoas em situação de rua, conforme o disposto na Lei Municipal nº 10.462/2020.

**2.1.19.** A reserva de vaga não se aplica aos serviços que exijam certificação profissional específica e envolverá postos de trabalho não especializados. (g.n.)

**2.1.20.** O atendimento aos percentuais previstos está condicionado à existência de pessoas aptas à execução do trabalho, conforme disponibilização expressa pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social - SEDHS da lista de pessoas em situação de rua habilitadas para contratação.

**2.1.21.** O percentual de vagas reservadas deve ser observado durante todo o período do contrato, inclusive aditamentos. (g.n.)

Ou seja, em conformidade com a redação estabelecida nos itens 2.1.18, 2.1.19, 2.1.20 e 2.1.21, do Anexo II, Minuta do Contrato nº .../2023, do Edital, por recomendação do Parecer nº 960/2023 - PGM/PEAA (1598043), é possível perceber, quanto às alegações da empresa impugnante, referente a justiça da exigência de mão de obra qualificada em serviços que envolvem eletricidade, em relação a possibilidade de emprego da população em situação de rua; que a inclusão social é crucial; que a reserva de 5% para pessoas em situação de rua, deve ser considerado o risco ao trabalhador, e, ainda, que a exigência de reserva do percentual de 5% (cinco por cento) das vagas para pessoas em situação de rua, não é compatível com o objeto do presente edital; **que foram objeto de contemplação e recepção**. Implicando dizer na perda do objeto da impugnação, para o quesito "percentual para mão de obra"; prevalecendo, no caso, o posicionamento da unidade técnica GERPRE/SEMAD, qual seja: "Está correto o entendimento. Não obstante, essa disciplina já está expressa no edital"; ou: "Assim, não prosperam as alegações da licitante no sentido de há uma imposição inflexível da reserva de vaga em questão".

#### 3.3.3.1 - Da perda do objeto

Como desenvolvido e demonstrado no item 3.3.3, supra, o posicionamento da unidade técnica GERPRE/SEMAD, na forma apresentada, traz para o estudo o instituto da perda do objeto, que em situação análoga ao caso em tela, e fundamentado no artigo 85, § 10, do Código de Processo Civil, tem-se o significado<sup>[5] [6]</sup>, como segue transcrito:

o processo ou o ato recursal será extinto sempre que algum

evento ulterior venha a prejudicar a solução de questão pendente, privando-a de relevância atual, de modo que se tornaria meramente hipotética a decisão a seu respeito. Na verdade, o que acontece é o desaparecimento do interesse, quando realmente a parte não pode mais extrair utilidade alguma da medida processual pendente de julgamento". "Ao juiz é indispensável que, ao cogitar da perda de objeto do processo ou do recurso, o faça de maneira compatível com a técnica das condições da ação, especificamente, com a da condição do interesse (artigo 17 do CPC), demonstrando claramente por que o julgamento de mérito se tornou inútil para a parte promovente. (g.n.)

Nessa esteira, em abordagem ao tema em tela, em sede de Agravo Interno no Recurso em Mandado de Segurança, o Superior Tribunal de Justiça - STJ, se posicionou pacífico quanto ao instituto perda do objeto<sup>[7]</sup>, a saber:

**Superior Tribunal de Justiça STJ - AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA: AgInt no RMS XXXX MG XXXX/XXXXX-7**

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. ANALISTA EDUCACIONAL. NOMEAÇÃO E POSSE. PLEITO ATENDIDO NA VIA ADMINISTRATIVA. PERDA DO OBJETOMANDADO DE SEGURANÇA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. I - Verificando-se que a pretensão da parte impetrante, de nomeação e posse no cargo público, foi deferida administrativamente no curso da ação, fica caracterizada a superveniente perda de objeto do mandado de segurança. Assim, ausente o interesse processual, é o caso de extinção do processo sem julgamento do mérito. II - Agravo interno provido para extinguir o mandado de segurança sem resolução do mérito com fundamento no art. 485, inciso VI, do CPC/2015. (g.n.)

Sendo, *in casu*, caracterizada a superveniente perda de objeto da impugnação, com o ulterior posicionamento técnico da unidade técnica GERPRE/SEMAD (3154613), executora e gestora do certame quando acatou a recomendação do Parecer nº 960/2023 - PGM/PEAA (1598043), tornado flexível a exigência editalícia, quanto a reserva de vaga para moradores em situação de rua.

Implicando dizer disso, diante do disposto e já reportado artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, e em conformidade com o citado entendimento doutrinário e do julgado do STJ, que deve, no caso em análise, prevalecer o posicionamento técnico da GERPRE/SEMAD (3154613), face a competência, atribuição e pertinência técnica administrativa, restando caracterizada, assim, em relação à impugnação apresentada, na perda do objeto, para a "exigência de percentual para mão de obra".

#### **4 - Da conclusão da análise**

Por todo o exposto e desenvolvido no presente parecer, e considerando a veracidade presumida dos documentos e a legitimidade dos seus signatários, em especial, quanto as manifestações das unidades técnicas DIRSER/SICTEC (3137054) e

GERPRE/SEMAD (3154613), que guardam pertinência técnica administrativa, esta Chefia da Advocacia Setorial **conclui pelo conhecimento e recebimento da impugnação, porque é tempestiva e opina, juridicamente, no mérito, pela não recepção dos pedidos da impugnante, amparado, especialmente nas manifestações técnicas, que deram causa ao improvimento da impugnação quanto aos questionamentos em relação aos requisitos do Termo de Referência, consoante exigência de retenção de imposto de renda, exigência de laboratório técnico local, e exigência de percentual para mão de obra, sendo que nesta, restou caracterizada a perda do objeto.**

Por derradeiro, cumpre observar, em atenção às lições da doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>[8]</sup>, que o “parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultivo, que visa informar, elucidar e sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”.

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 artigo 5º do Decreto nº 964/2022, cabendo, portanto, à autoridade superior para a devida tomada de decisão em relação aos itens ora impugnados.

À **GERPRE/SEMAD** para ciência e sequenciamento do feito, em conformidade com o Despacho nº 324/2023 (3154613).

Carlos Henrique da Silva  
**Apoio Jurídico**

Sebastião Mendes dos Santos Filho  
**Chefe da Advocacia Setorial**

---

[1] (<https://ronnycharles.com.br/diretrizes-para-o-exercicio-do-controle-das-contratacoes-publicas-em-tempos-de-crise/>)

[2] [https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/sileg/dados/legis/2023/dc\\_20230302\\_000000803.pdf](https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2023/dc_20230302_000000803.pdf)

[3] <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=37200>

[4] (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996.)

[5] Referências bibliográficas: Theodoro Júnior, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

[6] <https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/1876/Perda-do-objeto>

[7] <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/613213067>

[8] (DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Malheiros, 2001, p. 377).

Goiânia, na data da assinatura eletrônica.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Henrique da Silva**, **Assistente Administrativo**, em 19/12/2023, às 14:00, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Sebastião Mendes dos Santos Filho, Chefe da Advocacia Setorial**, em 19/12/2023, às 14:13, 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 **3155721** e o código CRC **BC992899**.

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 22.2.00000711-9

SEI Nº 3155721v1