



Prefeitura de Goiânia
Secretaria Municipal de Administração
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 711/2024

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 749/2024 - DIRCOMP e Despacho nº 2749/2024 - SUPPLIC (5226216 e 5226451), para análise e manifestação sobre a Impugnação apresentada pela empresa LC Tendas Ltda, CNPJ nº 35.067.125/0001-13 (5136065), ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90005/2024, regido pela Lei nº 14.133/2021, [Decreto Municipal nº 967, de 14 de março de 2022](#), e que tem como objeto "o Registro de Preços para a eventual e futura prestação de serviços em locação de banheiros químicos e trailers/containers, em atendimento aos órgãos da Administração Municipal, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus Anexos" (5057252).

Dando continuidade, tem-se que a empresa Impugnante LC Tendas Ltda, insurge contra as cláusulas e condições do pregão, alegando "que não foi exigido nenhuma qualificação técnica objetiva do licitante, conforme texto do item 9.13.1 do edital" (5136065).

E, em resposta aos item questionado pela empresa Impugnante, pela competência, atribuições administrativas, e dada a pertinência temática que detém, a unidade técnica Gerência de Apoio Administrativo e Logística, do órgão demandante Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Economia Criativa - SEDEC, por meio do Despacho nº 460/2024 (5221263), manifestou se posicionando tecnicamente, ao item questionado, na defesa do Termo de Referência e do Edital atacados, resumidamente, do seguinte modo: "a exigência questionada pela empresa **não será acatada**". (grifo do texto original).

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 LC Tendas Ltda, ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90005/2024, 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 e do órgão demandante.

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, em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal, que o gestor público só pode realizar seus atos quando prescrito em lei, ou seja, no rigor da Legalidade, como expresso nas lições de Ronny Charles Lopes de Torres^[1], 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^[2], e artigo 5º do Decreto nº 964/2022 (2925233), passa-se ao exame:

2.2 - Da tempestividade da impugnação

Da análise do Edital do Pregão Eletrônico nº 90005/2024 (5057252), o item 3.1, estabelece 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 1º de abril de 2021](#).**"

Nessa esteira, tem-se registrado na capa do Edital que a data designada para a ocorrência da sessão pública de abertura do certame editalício é o dia 03 de outubro de 2024, às 09:00h – Horário de Brasília/DF (5057252); sendo, que a peça impugnatória foi encaminhada à Gerência de Pregão - GERPRE/SEMAD via correspondência eletrônica (e-mail), no dia 17 de setembro de 2024, quarta feira, às 13:55h (5136065). **Portanto, resta demonstrado que foi respeitado pela impugnante o prazo editalício legal para apresentação da impugnação, sendo ela tempestiva.**

3 - Do mérito da impugnação

3.1 - Das razões do recurso da empresa

Em questionamento as especificações do Edital, a impugnante alega que não foi exigido nenhuma qualificação técnica objetiva do licitante, conforme texto do item 9.13.1 do edital; e no item questionado manifesta, em suma, do seguinte modo:

i) tendo em vista que o processo é de grande complexidade técnica para sua execução, seria interessante que a administração exija dos licitantes uma qualificação técnica objetiva com parâmetros a serem atendidos; *ii)* cita o Parecer em Consulta TC020/2017-Plenário, TC 7713/2013 e alega: ***ii.a)*** para a Corte de Contas

federal, a exigência de quantitativos nos atestados deve estar limitada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, devendo guardar proporção com sua dimensão e complexidade, afim de não restringir a competitividade, já que empresas que não possam comprovar tal requisito não poderão participar do certame; **ii.b)**. Sendo assim, o TCU já entende a necessidade de solicitar qualificação técnica com análise objetiva de quantitativo de até 50% sobre o quantitativo total do certame, como uma forma de inibir empresas que não tem capacidade técnica em participar do pregão e trazer prejuízos na execução dos serviços; e, **ii.c)** O risco de cerceamento do certame surge quando a oferta de empresas capazes de fornecer luminárias que atendam plenamente a todos os requisitos estipulados no edital é reduzida (...); e, **iii)** Seria prudente que a administração, solicitasse a demonstração de no mínimo 50% sobre os quantitativos apresentados (...) Com a finalidade de analisar objetivamente a qualificação técnica das empresas interessadas em ofertar e executar o serviço de locação de sanitários químicos.;

E, conclui, apresentado os seguintes pedidos: a) que sejam recebidas a presente impugnação, por tempestiva, nos termos da Legislação em vigor; b) Que a solicitação de atestado de capacidade técnica, item 9.13.1.1, seja acompanhada da solicitação de atendimento de no mínimo 50% do quantitativo total do certame, sendo: O item 02 Sanitário Standard, solicita o quantitativo de 9.112 Und/Diária; O item 03 Sanitário PCD, solicita o quantitativo de 4.783 Und/Diária; c) Não sendo este o entendimento de Vossa Senhoria, que submeta a Impugnação à Autoridade Superior competente para apreciação final.

3.2 - Da manifestação técnica do órgão demandante

E, em resposta ao item questionado pela empresa Impugnante, a unidade técnica Gerência de Apoio Administrativo e Logística, do órgão demandante Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Economia Criativa - SEDEC, via do Despacho nº 460/2024 (5221263), se posicionou, nos seguintes termos:

(...) resta esclarecer que os serviços a serem contratados serão executados de forma continuada, caso a empresa vencedora entrega de forma satisfatória, dentro dos padrões de qualidades esperadas para isso estabeleceu critérios devidamente elencados no termo de referência, que se refletem na capacidade técnica. As regras do edital em conformidade com o Termo de Referência não procuraram restringir a competitividade do certame mais sim garantir uma contratação segura para a Administração, uma vez que se trata do cuidado com os recursos públicos gastos da garantia da qualidade dos serviços prestados e da segurança que o contrato será executado na íntegra. Desta forma a exigência questionada pela empresa **não será acatada**, conforme o princípio da razoabilidade, conforme art. 37 inciso XXI da Constituição Federal de 1988.

4 - Da análise Jurídica

É plausível inferir da manifestação técnica, que a Gerência de Apoio Administrativo e Logística, unidade técnica do órgão demandante SEDEC, após análise das razões impugnantes, esclarece que os serviços a serem contratados serão executados de forma continuada, caso a empresa vencedora entrega de forma satisfatória, dentro dos padrões de qualidades esperadas, e, ainda, apresentou motivação baseada no interesse público e na necessidade fática ("... As regras do edital em conformidade com o Termo de Referência não procuraram restringir a competitividade do certame mais sim garantir uma contratação segura para a Administração." E, assim, explícita e enfaticamente, com fundamento no Princípio da razoabilidade, **se posiciona contrário às alegações que questionaram as exigências do Termo de Referência e do Edital: "Desta forma a exigência questionada pela empresa não será acatada"**.

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 proceder a análise técnica à matéria apresentada.

O que impõe, à busca ao 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 apresentada, por guardar pertinência com questões de ordem técnica administrativa, e tendo em vista o interesse público daquele órgão demandante, que compete a SEDEC, por meio da Gerência de Iluminação Pública, a referida análise, manifestação e posicionamento, a qual reveste-se, em tese, de plausibilidade.

Ainda, ao tema, calha ressaltar, por força do Princípio da Eficiência, que 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^[3]:

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)

E, mais, 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.**

(...)

22.8. É facultado ao(a) Pregoeiro(a), em qualquer fase da licitação, promover diligência destinada a esclarecer ou completar a instrução do processo, sendo vedada a inclusão posterior de informações ou de documentos que deveriam ter sido apresentados para fins de classificação e habilitação, ressalvados os casos previstos neste Edital.

Entendimentos legais esses, que possibilitaram que administração pública, pelo órgão gestor da licitação, buscase subsídios técnicos, no caso, no órgão demandante SEDEC, para balizar a sua decisão, quanto à impugnação; o que se deu, em razão da pertinência temática que detém a Gerência de Apoio Administrativo e Logística.

Assim, considerando o previsto no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, as necessidades fáticas 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 Gerência de Apoio Administrativo e Logística, unidade responsável e competente regimentalmente da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Economia Criativa - SEDEC, demandante da licitação, expresso no Despacho nº 460/2024 (5221263); qual seja, a manutenção do texto do Edital, consoante exigências contidas no Termo de Referência; 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.

4.1 - Da vinculação dos esclarecimentos e manifestações técnicas prestadas administrativamente para todos os licitantes

Tendo em vista a manifestação da unidade técnica Gerência de Apoio Administrativo e Logística, da SEDEC, via do Despacho nº 460/2024 (5221263), bem como os posicionamentos apresentados em respostas aos pedidos de esclarecimentos das demais licitantes do certame, conforme consta do Despacho nº 460/2024, Despacho nº 461/2024 e Despacho nº 463/2024 (5221263, 5225199 e 5229676), registra-se, que tais situações fáticas, clamam para o estudo, pela apresentação do entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, constante do julgado jurisprudencial do Acórdão TCU nº 179/2021 - Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, Processo 035.444/2020-7, Sessão 03/02/2021 e Ata 3/2021 - Plenário e e no Acórdão 915/2009-TCU-Plenário^[4], a saber:

Acórdão TCU nº 179/2021 - Plenário:

Os esclarecimentos prestados administrativamente possuem natureza vinculante para todos os licitantes, não sendo possível admitir, quando da análise das propostas, interpretação distinta, sob pena de violação ao instrumento convocatório (dentre outros, Acórdãos 130/2014, Ministro Relator José Jorge, e 299/2015, Ministro Relator Vital do Rêgo, ambos do Plenário). (g.n.)

Acórdão 915/2009-TCU-Plenário:

Assertiva de pregoeiro, em sede de esclarecimentos, tem efeito vinculante para os participantes da licitação. A inobservância, pelo pregoeiro, da vinculação de sua resposta ao instrumento convocatório pode levar a sua responsabilização perante o TCU. (g.n.)

Do mesmo modo, referente ao tema, caminha o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ, conforme é possível aferir no texto do Acórdão nº 015340/2024-PLENV^[5], de relatoria do Conselheiro Relator: Christiano Lacerda Ghuerrren, do Processo: 222978-6/2019, Sessão: 1 de Abril de 2024, com a seguinte decisão:

(...), é preciso lembrar que os esclarecimentos prestados pela Administração no curso do processo licitatório, assim como as respostas às impugnações ao edital, têm efeito aditivo e vinculante, à medida que não só acresce ao edital, como também vincula a todos os licitantes e à Administração Pública, que não pode decidir em sentido diverso daquele o qual já havia se manifestado, sob pena de ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. (g.n.)

E, no mesmo sentido dos julgados jurisprudenciais das cortes de contas públicas, tem-se o entendimento do doutrinador Marçal Justen Filho^[6], ressaltando quanto ao tema:

É prática usual, fomentada pelo próprio art. 40, inc. VIII, que a Administração forneça esclarecimentos sobre as regras editalícias. **A resposta formulada administrativamente apresenta cunho vinculante para todos os envolvidos, sendo impossível invocar o princípio da vinculação ao edital para negar eficácia à resposta apresentada pela própria Administração.** (...) A força vinculante da resposta ao pedido de esclarecimento envolve as hipóteses de interpretação do edital. Ou seja, aplica-se quando há diversas interpretações possíveis em face do ato convocatório. Se a Administração escolhe uma ou algumas dessas interpretações possíveis e exclui outras (ou todas as outras), haverá a vinculação. (g.n.)

Entendimentos da Corte de Contas Públicas Federal, com a corroboração de julgado do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ, bem como da doutrina, que impõem a obrigação de assim proceder, para as unidades afins e competentes da SEMAD no presente certame licitatório. **Condição que se recomenda, desde já.**

5 - 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 que a manifestação da unidade técnica Gerência de Apoio Administrativo e Logística, guarda pertinência técnica administrativa, conforme Despacho nº 460/2024 (5221263), 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 LC Tendas Ltda, amparado na manifestação técnica, que deu causa ao improvinimento da impugnação quanto ao questionamento em relação à exigência de qualificação técnica do item 9.13.1 do Edital; no entanto, devendo ser observada a recomendação ao final do item 4.1, supra transcrito.**

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

Por fim, cumpre observar em razão da doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello^{[7][8]}, 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**".

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 (4672463), cabendo, portanto, à autoridade superior para a devida tomada de decisão em relação à impugnação ora apresentada.**

Em razão do atendimento aos Despachos nº 749/2024 - DIRCOMP e nº 2749/2024 - SUPPLIC (5226216 e 5226451), que sigam os autos à SUPPLIC/SEMAD a/c GERPRE para ciência e sequenciamento do feito, e, após, à CHEGAB/SEMAD para decisão da autoridade superior hierárquica.

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/2021/dc_20210112_00000131.html

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

[4] <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/179%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>

[5] <https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Acordaos>

[6] (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos'. 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008, pp. 528/529)

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

[8] <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/erro%2520grosseiro/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/3/sinonimos%253Dtrue>

Goiânia, na data da assinatura eletrônica.



Documento assinado eletronicamente por **Sebastião Mendes dos Santos Filho, Chefe da Advocacia Setorial**, em 01/10/2024, às 14:56, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Henrique da Silva, Assistente Administrativo**, em 01/10/2024, às 14:57, 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 **5237979** e o código CRC **6FEA8464**.

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 24.8.000001096-5

SEI Nº 5237979v1