



Prefeitura de Goiânia
Secretaria Municipal de Administração
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 772/2024

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 825/2024 - SEMAD/DIRCOMP (5394556), para análise e manifestação sobre a Impugnação apresentada pela empresa EGL Engenharia Ltda., CNPJ nº 05.275.061/0001-85 (5377619), ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90007/2024, regido pela Lei nº 14.133/2021, [Decreto Municipal nº 967, de 14 de março de 2022](#), e que tem como objeto "Contratação de empresa especializada no fornecimento de equipamentos NOVOS E SEM USO e de sistemas voltados à segurança global das vias sob circunscrição da Secretaria Municipal de Mobilidade - SMM, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus Anexos" (5236100).

Dando continuidade, tem-se que a empresa Impugnante EGL Engenharia Ltda., insurge contra condições do pregão, alegando que "o Edital (e respectivo TR) é completamente omissivo quanto à necessidade de se vedar, expressamente, a participação de empresa gerenciadora (LOTE 03) na licitação do LOTE 01 e LOTE 02, que são os lotes destinados às operadoras" (5377619).

E, em resposta ao pedido de impugnação da empresa, pela competência, atribuições administrativas, e dada a pertinência temática que detém, a unidade técnica Diretoria de Engenharia de Trânsito e Mobilidade - DIRETM, do órgão demandante Secretaria Municipal de Mobilidade - SMM, por meio do Despacho nº 1828/2024 (5390705), manifestou-se posicionando tecnicamente, ao item questionado.

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 EGL Engenharia Ltda, ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90007/2024, 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 7º do Decreto nº 3.372, de 11 de Julho de 2023 (2677072), passa-se ao exame.

2.2 - Da tempestividade da impugnação

Da análise do Edital do Pregão Eletrônico nº 90007/2024 (5236100), 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 22 de outubro de 2024, às 09:00h – Horário de Brasília/DF (5236100); sendo, que a peça impugnatória foi encaminhada à Gerência de Pregão - GERPRE/SEMAD via correspondência eletrônica (e-mail), no dia 17 de outubro de 2024, quinta-feira, às 11:12h (5377619). **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 foi omissivo quanto a necessidade de vedar, expressamente, a participação de empresa gerenciadoras (LOTE 03) na licitação do LOTE 01 e LOTE 02, que são os lotes destinados às operadoras, conforme texto do edital e item 2.7 do TR; e no item questionado manifesta, em suma, do seguinte modo:

a) tendo em vista a omissão de vedação da empresa gerenciadora (LOTE 03) em participar do processo licitatório como, também, empresa operadora (LOTE 01 e LOTE 02), que a medida impõe em risco de conflito de interesses, em razão de permitir que a mesma empresa operadora dos equipamentos, também, possa ser responsável por sua própria auditoria;

b) cita que tal situação compromete a imparcialidade da fiscalização, prejudicando a transparência e efetividade do contrato, no que fundamenta com o art. 14, da Lei Federal nº 14.133/2021, que proíbe a conduta; e

c) ainda, menciona a violação dos princípios do interesse público, legalidade, moralidade e eficiência, dispostos na Constituição Federal.

E, conclui, apresentado os seguintes pedidos:

a) que o Edital e o Termo e Referência sejam alterados para incluir uma proibição clara que impeça as empresas responsáveis pela instalação e operação do CCOF (LOTE 03) de prestarem serviços nos LOTE 01 e LOTE 02 e vice-versa; e

b) Consequentemente, solicita-se a reabertura do prazo para apresentação de propostas após a devida correção do edital, em respeito ao princípio da isonomia.

3.2 - Da manifestação técnica do órgão demandante e da análise jurídica

E, em resposta ao item questionado pela empresa Impugnante, a unidade técnica Diretoria de Engenharia de Trânsito e Mobilidade - DIRETM, do órgão demandante Secretaria Municipal de Mobilidade - SMM, via Despacho nº 1828/2024 (5390705), se posicionou verificando um grave equívoco da impugnante o argumento de tratar a licitante responsável pelo Lote 03 de "auditora da performance das operadoras" dos lotes 01 e 02, nos seguintes termos:

Claro é o item 7.7 do Termo de Referência no sentido de que à contratada responsável pelo Lote 03 cabe a estruturação de dois espaços, sendo eles: um Centro de Controle Operacional – CCO; e um Centro de Avaliação e Validação – CAV.

Em ambos os centros deverá a contratada responsável ofertar sistemas informatizados voltados à gestão técnica dos dados provenientes dos equipamentos de fiscalização, sendo o Sistema para Triagem, Gestão Técnica, Processamento e Emissão de Relatórios descrito ao item 7.7.9 deve estar disponível tanto no CCO quanto no CAV, com vistas à, segundo disposição do item 7.7.6.2, realização de atividades de controle dos níveis de serviço dos equipamentos.

Ocorre contudo que cabe à licitante responsável pelo Lote 03 tão somente a estruturação do espaço e manutenção/desenvolvimento continuado dos sistemas informatizados ofertados, sendo que toda a operação dos sistemas – isto é, sua utilização para fins de auditoria do funcionamento dos equipamentos dos Lotes 01 e 02 – ocorrem por conta dos operadores da Contratante.

Fica evidenciado tal argumentação, conforme definição do item 7.7.9.5, sendo que mesmo neste caso toda a auditoria é realizada pela CONTRATANTE, no CAV e ainda, destaca-se ao item 7.7.9.13.2 que todos os recursos interpostos pelas contratadas responsáveis pelos lotes 01 e 02 acerca dos valores calculados para sua remuneração – segundo os Acordos de Níveis de Serviço definidos em Termo de Referência – serão julgados pela CONTRATANTE. Restando claro que não há qualquer conflito de interesse envolvido, não lhe cabendo qualquer função de auditoria.

Informa ainda que a segregação do CCO em um terceiro lote ocorrerá tão somente em atendimento à determinação do TCM/GO, que visou maior parcelamento da contratação com vistas à ampliação da competitividade do certame e que a vedação de participação de empresas em todos os 3 (três) lotes dispostos teria exatamente o efeito contrário ao pretendido pela egrégia corte de contas, cerceando a competitividade do certame, gerando risco à vantajosidade da contratação.

Em conclusão se destaca o exemplo conferido pela impugnante como exemplo de certame em que se prezou pela segregação de funções entre operadoras e gerenciadoras – o Pregão Eletrônico nº 38/2021 da Agência Goiana de Infraestrutura de Transportes do Estado de Goiás (GOINFRA) – não se traduz em imposição ao caso em tela, por se tratar justamente de exceção à regra. Ademais, no cenário nacional, abundantes são os grandes órgãos públicos que optam por licitar sistemas informatizados voltados à auditoria dos serviços de fiscalização juntamente da operação dos equipamentos em si, sem que incorram em quaisquer conflitos de interesses.

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 SMM, por meio da Diretoria de Engenharia de Trânsito e Mobilidade, 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.)

Entendimentos legais esses, que possibilitaram que administração pública, pelo órgão gestor da licitação, buscasse subsídios técnicos, no caso, no órgão demandante SMM, para balizar a sua decisão, quanto à impugnação; o que se deu, em razão da pertinência temática que detém a Diretoria de Engenharia de Trânsito e Mobilidade.

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 Diretoria de Engenharia de Trânsito e Mobilidade, unidade responsável e competente regimentalmente da Secretaria Municipal de Mobilidade - SMM, demandante da licitação, expresso no Despacho nº 1828/2024 (5390705); 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 - 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 Diretoria de Engenharia de Trânsito e Mobilidade, guarda pertinência técnica administrativa, conforme Despacho nº 1828/2024 - SMM/DIRETM (5390705), 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 EGL Engenharia Ltda., amparado na manifestação técnica, que deu causa ao improvimento da impugnação.**

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 7º do Decreto nº 3.372/2023 (2677072), cabendo, portanto, à autoridade superior para a devida tomada de decisão em relação à impugnação ora apresentada.

À SUPPLIC a/c GERPRE para o seguimento do feito.

Grazianne Cardoso Lourenço
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 21/10/2024, às 14:48, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Grazianne Cardoso Lourenço, Assistente Administrativa**, em 21/10/2024, às 14:51, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.goiania.go.gov.br/sei> informando o código verificador **5394556** e o código CRC **A34206FC**.

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