



Prefeitura de Goiânia  
Secretaria Municipal de Administração  
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 769/2024 -CHEADV/ASSJURI

## 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 337/2024 - GERPRE (5391919), para análise e manifestação sobre a Impugnação apresentada pela empresa Shempo Indústria e Comércio Ltda, CNPJ/MF nº 53.188.322/0001-72 (5362676), ao Edital do Pregão Eletrônico Renumerado nº 90007/2024, regido pela Lei nº 14.133/2021, 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." (5263603).

Dando continuidade, tem-se que a empresa Impugnante Shempo Indústria e Comércio Ltda, insurge contra as cláusulas e condições do pregão, alegando que "nele envolvendo disposições que, a seu ver, mostram-se contrárias aos permissivos legais aplicáveis, com inegável prejuízo à competitividade da disputa" (5362676).

E, em resposta aos itens questionados pela empresa Impugnante, pela competência, atribuições administrativas, e dada a pertinência técnica administrativa que detém, a unidade técnica Diretoria de Engenharia de Trânsito e Mobilidade, do órgão demandante Secretaria Municipal de Mobilidade - SMM, por meio do Despacho nº 1825/2024 (5221263), manifestou se posicionando tecnicamente, item a item questionados, na defesa do Termo de Referência e do Edital atacados, resumidamente, do seguinte modo: "opta-se por conhecer a impugnação interposta pela empresa **SHEMPO INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA** e, no mérito, conferir-lhe **NEGAR-LHE PROVIMENTO**". (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 Shempo Indústria e Comércio 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 detém 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<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<sup>[2]</sup>, e artigo 5º do Decreto nº 964/2022<sup>[3]</sup>, passa-se ao exame:

### 2.2 - Da tempestividade da impugnação

Da análise do Edital do Pregão Eletrônico nº 90007/2024 (5263603), 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 9:00h – Horário de Brasília/DF (5263603); sendo, que a peça impugnatória foi encaminhada à Gerência de Pregão - GERPRE/SEMAD via correspondência eletrônica (e-mail), na Quarta-feira, 16 de outubro de 2024, às 7:59:44h (5362676). 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 constantes do Edital, a impugnante alega que o Edital e Termo de Referência, apresenta disposições restritivas, referentes aos temas referenciados, a seguir: a) da restrição a competição ao prever nos lotes 1 e 2 equipamentos do tipo "pistola"; b) da restrição a competição ao exigir atestados de equipamentos do tipo não intrusivo, e, c) da restrição a competição ao exigir carta de solidariedade do fabricante, se manifestando, em suma, do seguinte modo:

**a) Da restrição a competição ao prever nos lotes 1 e 2 equipamentos do tipo “pistola”:** *i)* A primeira restrição a competição que merece destaque é a previsão de equipamentos do tipo pistola nos lotes 1 e 2 (...) os equipamentos do tipo pistola especificados no termo de referência são fabricados apenas por uma única ou no máximo duas empresas do mercado, de modo que, ao prever apenas 2 equipamentos nos lotes 1 e 2 restringe sobremaneira a competição; *ii)* ... em sendo a licitação dividida em lotes, qual seria a razão para a administração pública não ter previsto um quarto lote para a contratação apenas dos equipamentos do tipo pistola ampliando a competição?; *iii)* Não há no instrumento convocatório uma justificativa plausível do porquê restringir a competição inserindo nos lotes 1 e 2 a contratação de apenas 2 pistola em cada; *iv)* A decisão mais acertada nesse momento é a criação de um quarto lote para a contratação apenas dos equipamentos do tipo pistola para não restringir ou até mesmo direcionar a licitação em epígrafe, e, *v)* ... prever a contratação do equipamento do tipo pistola nos lotes 1 e 2 implica incontestavelmente na diminuição do universo de licitantes, haja vista o restrito número de empresas que possui relação comercial com a única fabricante do equipamento que atende aos termos do edital.

**b) da restrição a competição ao exigir atestados de equipamentos do tipo não intrusivo:** *i)* ... é de rigor a retificação dos itens 15.5.1 e 15.5.2 do termo de referência, para excluir a exigência de atestado de forma específica e idêntica ao objeto do edital com a comprovação de tecnologia não intrusiva;

**c) da restrição a competição ao exigir carta de solidariedade do fabricante:** *i)* a carta de solidariedade prevista no art. 41, IV, da lei 14.133/21 é permitido apenas para licitações de fornecimento de bens (compras), não sendo permitido para licitações de prestação de serviços de engenharia como é o caso em tela; *ii)* ... o presente edital se trata de serviços, portanto, por óbvio os licitantes são prestadores de serviços e não revendedores ou distribuidores, “figuras” essas pertinente a venda de bens e produtos; e, *iii)* por restringir a participação e por ser ilegal, deve a exigência de carta de solidariedade ser retirada do edital.

E, conclui, requerendo que: seja retificado o Edital de Licitação, nos termos em que se encontra, em razão das patentes ilegalidades apontadas nesta peça, nos termos do artigo 164, da Lei nº 14.133/21.

### 3.2 - Da manifestação técnica do órgão demandante

E, em resposta aos itens questionados e impugnados, a unidade técnica Diretoria de Engenharia de Trânsito e Mobilidade, do órgão demandante Secretaria Municipal de Mobilidade - SMM, por meio do Despacho nº 1825/2024 (5221263), se posicionou tecnicamente item a item, nos seguintes termos:

**a) Da restrição a competição ao prever nos lotes 1 e 2 equipamentos do tipo “pistola”:** *i)* trata-se de equívoco a afirmação de que “apenas uma ou no máximo duas empresas” seriam fabricantes de equipamentos portáteis. Primeiramente porque a definição ambígua – “apenas uma ou no máximo duas” – demonstra por si só ausência de propriedade da impugnante em proferir tal afirmativa. Secundamente, porque a afirmação não procede. **Breve consulta ao portal de legislação do Inmetro[1] evidencia ao menos 9 (nove) equipamentos móveis de fiscalização de velocidade devidamente homologados para plena utilização, de 6 (seis) fabricantes diferentes** (g.n.). Torna-se evidente que não há o que se falar em restrição à competitividade devido à restrito número de fabricantes de mercado, haja vista que tal afirmação é simplesmente equivocada; *ii)* No que se refere à suposta aglutinação pela disposição do equipamento tipo pistola nos lotes 1 e 2, cumpre ressaltar a legalidade de sua exigência, nos termos da legislação e jurisprudência vigentes. Não há qualquer objeção no âmbito do TCM/GO por sua contratação, inclusive no que tange à sua inserção juntamente de lotes de equipamentos, sendo apenas recomendado, no âmbito de seu Acórdão nº 03843/2023, a retirada da exigência de faixa de velocidade mínima para captura de veículos (...). Os equipamentos medidores portáteis foram portanto, inseridos nos dois lotes de equipamentos, com vistas à consecução das melhores condições à Administração, inclusive por meio do incentivo à economia de escala e maior competitividade, porém sem que houvesse prejuízo ao conjunto. Caso o escopo do projeto fosse de parcelamento em maior quantidade de lotes, a Administração estaria sujeita a uma menor vantajosidade da contratação, devido a maiores custos de integração sistêmica, além de mal funcionamento da solução de fiscalização eletrônica de trânsito, pela ausência de fluente comunicação entre os equipamentos e os sistemas que se almeja contratar. Destarte, a melhor maneira encontrada pela SMM para contratação dos equipamentos móveis, necessários à plena fiscalização da malha viária goianiense, foi sua disposição em conjunto dos demais equipamentos e sistemas; *iii)* a inviabilidade de maior parcelamento da contratação, para disposição dos equipamentos móveis em lotes a parte, se fundamenta: I. Na coesão dos serviços de fiscalização eletrônica de velocidade, uma vez que a inclusão dos equipamentos portáteis em um lote a parte ocasionaria na necessidade de uma terceira licitante de integrar seus equipamentos com os sistemas informatizados contratados, gerando grande dificuldade operacional e de gestão dos serviços a serem contratados. II. Na ausência de vantajosidade, sendo que os custos referentes aos equipamentos portáteis seriam maiores, pela ausência de economia de escala, visto que as licitantes responsáveis por seu fornecimento não ofertariam quaisquer outros itens; III. Nos prejuízos aos quais a municipalidade estaria exposta, especialmente no que tange a questões relacionadas à má comunicação entre os equipamentos e sistemas que fazem parte da solução que se almeja contratar, como: perda de infrações de trânsito, não identificação do mal funcionamento dos equipamentos de campo, baixos índices de funcionamento, impossibilidade do envio de informações estatísticas em tempo real, entre outros. Os fatores acima elencados foram levados em consideração para tomada de decisão desta Administração quanto à disposição dos equipamentos portáteis nos lotes de equipamentos. Não se vislumbra, portanto, viabilidade técnica de ampliar o parcelamento da contratação para destacar os equipamentos portáteis em quarto lote, haja vista dificuldade técnica não somente no âmbito da fiscalização contratual, como também de sua operacionalização, sob o risco de perda de registros de infrações devido à dificuldade operacional de integração de equipamentos de diferentes licitantes (...) tal parcelamento seria ainda incoerente e em disparidade com o exigido pelo TCM/GO no âmbito das exigências postuladas ao Acórdão nº 03843/2023 – Tribunal Pleno, que exigiu tão somente, para fins de parcelamento que ocasione em ampliação da competitividade do certame, da inserção do item de CCO em lote apartado de “equipamentos de campo” (...) o entendimento da egrégia corte de contas é tão somente pelo parcelamento da contratação de forma que itens de sistemas e CCO sejam apartados dos “equipamentos de campo (radares)”, não fazendo-se distinção à suas características operacionais – se móveis ou fixos.

**b) da restrição a competição ao exigir atestados de equipamentos do tipo não intrusivo:** *i)* O método não intrusivo necessita de instalação de sensores à beira da pista, posicionados e configurados, de modo a possibilitar a fidedigna captura das passagens e medição de velocidade. É claro, portanto, o entendimento, baseado na especificidade do funcionamento e da instalação dos equipamentos, conforme esquemáticas demonstradas, que os procedimentos de implantação, configuração e calibração deste tipo de solução não se compara, em qualquer nível, com aqueles pertinentes aos equipamentos intrusivos. **Tendo esta argumentação em vista, é razoável assumir que qualquer licitante que se avente ao fornecimento do objeto descrito comprove a devida capacidade técnica para tal, levando em conta as características amplamente descritas e justificadas em Termo de Referência** (g.n.); *ii)* Quanto à operabilidade dos instrumentos, surge ainda nova grande diferença entre os métodos de captura: os equipamentos não intrusivos necessitam de manutenção especializada, especialmente no que tange eventual substituição de sensores, calibração, verificação subsequente, ajustes, posicionamento, entre outros. É de entendimento, não só desta secretaria, mas também de vários outros órgãos de trânsito pelo país que licitaram objetos similares, que tal operação é inviável por parte de empresa que não tenha tal experiência, uma vez que o funcionamento perfeito quem colabora de forma direta com a diminuição dos acidentes nas vias públicas. **Deste modo, tendo em vista os fatores acima descritos, têm-se como IMPRESCINDÍVEL à modernização da fiscalização de trânsito goianiense a exigência de equipamentos de tecnologia não intrusiva, inclusive no que tange a exigência de atestados de capacidade técnica referentes à tecnologia mencionada** (g.n.). Acerca desta exigência, pronunciou-se o egrégio Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO, por meio do Acórdão nº 03883/2022 – Tribunal Pleno; *iii)* o entendimento sobre o ponto denunciado fora **plenamente pacificado** no âmbito do TCM/GO não somente à luz do Acórdão nº 03883/2022 – Tribunal Pleno, como também no âmbito do Acórdão nº 04794/2024 – Tribunal Pleno, que determinou **improcedente denúncia que alegada ilegalidade pela opção por tecnologia não intrusiva ao pavimento** (grifo do texto) (...) **Fica claro, portanto, a legalidade das exigências mencionadas acima, que resguardam a Administração acerca da capacidade de fornecimento, por parte das licitantes vencedoras do certame, do objeto que é necessário ao atendimento da demanda municipal** (g.n.).

**c) da restrição a competição ao exigir carta de solidariedade do fabricante:** *i)* o certame licitatório em menção, ao contrário dos processos licitatórios anteriores para contratação deste objeto, fora baseado na Nova Lei de Licitações e Contratos (...) que prevê de maneira expressa a exigência de carta de solidariedade, ao depreende da leitura de seu artigo 41, inciso iv; *ii)* Com relação ao mérito da exigência no âmbito de prestação de serviços continuados, como é o caso do presente certame, tem-se que apesar de sua característica, o objeto descrito é intrinsecamente ligado ao fornecimento de bens, conforme disposto no próprio preâmbulo do instrumento convocatório (...) A necessidade do fornecimento de bens, mesmo que em caráter temporário e durante a vigência do prazo contratual, é fator determinante à prestação dos serviços, pois são os equipamentos ofertados que realizarão, de fato, a fiscalização automática de trânsito, nos moldes da legislação vigente; *iii)* para que a contratada execute o objeto, é necessário que esta forneça, durante a vigência contratual, os equipamentos elencados, em especial aqueles descritos nos itens 7.1 a 7.5 do Termo de Referência. Ademais, esta Administração teve cautela quando da descrição da exigência, para que se ativesse apenas a itens que não possam ser encontrados com grande facilidade no mercado, segundo instruções da Lei nº 14.133 comentada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo –

TCE/SP, como demonstrado: "A carta de solidariedade não significa que o fabricante se torna coobrigado pelo adimplemento da obrigação. Trata-se de um documento formal no qual o fabricante atesta que tem conhecimento do certame e se compromete a executar o que lhe incumbe para que o licitante tenha condições de cumprir a obrigação contratual. Tal exigência não tem cabimento quando se tratar de bens simples ou comuns, que possam ser encontrados com facilidade no mercado."; **iv)** A Carta de Solidariedade, portanto, visa garantir à Administração que os fabricantes dos equipamentos solicitados tenham conhecimento do certame, e que se comprometam a apoiar o licitante no que tange ao fornecimento de peças de reposição ou ainda de suporte técnico, com vistas tão somente a resguardar a Administração na vigência contratual. A exigência postulada tem, enfim, objetivo de garantir o cumprimento dos princípios do interesse público, eficácia e economicidade, uma vez que visa afastar da realidade contratual cenário em que licitante vencedora esteja impossibilitada de executar o objeto por simplesmente não poder disponibilizar, às vias a serem monitoradas, os respectivos equipamentos de fiscalização. Sua retirada, por sua vez, cumpriria papel de grande insegurança jurídica à contratação, uma vez que não haveria qualquer garantia acerca do fornecimento, de fato, dos equipamentos elencados. Além disto, menciona-se que não há qualquer potencial restritivo à competitividade pela exigência de Carta de Solidariedade, uma vez que, conforme já mencionado neste Despacho, breve consulta ao INMETRO mostra ao menos 10 fabricantes de equipamentos de fiscalização eletrônica, que podem ser utilizados neste certame; **v) destaca-se novamente que tal ponto denunciado trata-se de matéria absolutamente pacificada no âmbito da jurisprudência vigente do TCM/GO, haja vista entendimento consolidado na forma do Acórdão nº 04794/2024 – Tribunal Pleno, que reconheceu a plena legalidade da exigência de carta de solidariedade do fabricante no caso concreto, haja vista tratar-se de serviços prestados com o fornecimento de bens (g.n.); e, vi)** devido à disposição legal mencionada e a necessidade técnica pela exigência de carta de solidariedade, além da clara demonstração de que não há qualquer potencial restritivo à competitividade do certame, ressaltando-se ainda a pena legalidade no âmbito da jurisprudência vigente do TCM/GO.

#### 4 - Da análise Jurídica

É plausível inferir da manifestação técnica, que a unidade técnica Diretoria de Engenharia de Trânsito e Mobilidade, do órgão demandante Secretaria Municipal de Mobilidade - SMM, por meio do Despacho nº 1825/2024 (5221263), após análise dos itens apresentados nas razões impugnantes, apresenta motivação baseada em fundamentação legal, no interesse público e na necessidade fática referenciada na realidade da estrutura do trânsito na capital, quanto a divisão dos lotes, se posiciona, que reforça-se a ampla legalidade da disposição dos equipamentos móveis nos lotes 01 e 02, de forma a permitir o máximo parcelamento da contratação sem que ocasione prejuízo aos sistemas integrados fornecidos; quando a exigência de atestados de equipamentos não intrusivos, é incisa que a legalidade das exigências mencionadas acima, que resguardam a Administração acerca da capacidade de fornecimento, por parte das licitantes vencedoras do certame, do objeto que é necessário ao atendimento da demanda municipal, e, referente a exigência de carta de solidariedade do fabricante, entende-se não haver qualquer ilegalidade na exigência em tela. E, assim, explícita e enfaticamente, se posiciona nos seguintes termos: "tendo-se em vista os fatores elencados, bem como os argumentos expostos, opta-se por conhecer a impugnação interposta pela empresa **SHEMPO INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA** e, no mérito, conferir-lhe **NEGAR-LHE PROVIMENTO**".

Calha destacar aqui, quanto a manifestação técnica da Diretoria de Engenharia de Trânsito e Mobilidade, do órgão demandante Secretaria Municipal de Mobilidade - SMM, por meio do Despacho nº 1825/2024 (5221263), referente à alegação da impugnante no tocante ao suposta restrição a competição ao prever nos lotes 1 e 2 equipamentos do tipo "pistola", parcelamento do objeto dos lotes, sendo que, na defesa do texto do Edital atacado, a SMM fez emprego, para o tema, da decisão contida do TCM/GO, contida no Acórdão nº 03883/2022 - Tribunal Pleno, nos seguintes termos, a saber:

No que se refere à suposta aglutinação pela disposição do equipamento tipo pistola nos lotes 1 e 2, cumpre ressaltar a legalidade de sua exigência, nos termos da legislação e jurisprudência vigentes.

Não há qualquer objeção no âmbito do TCM/GO por sua contratação, inclusive no que tange à sua inserção juntamente de lotes de equipamentos, sendo apenas recomendado, no âmbito de seu Acórdão nº 03843/2023, a retirada da exigência de faixa de velocidade mínima para captura de veículos, como se demonstra:

*"Ademais, o item 6.5.2 do Termo de Referência indica que o equipamento/sistema Portátil tipo Pistola é destinado a registrar obrigatoriamente desrespeitos à velocidade regulamentada e que, em regra, a fiscalização é quanto a velocidade máxima permitida (e não a mínima), aliado ao fato de que, em tese, as vias urbanas de Goiânia possuem velocidade mínima fiscalizada de 40 km/h, caberia ao município fundamentar a exigência de capturar uma velocidade a partir de 10 km/h e não, por exemplo, a partir de 15 km/h, que abarcaria maior amplitude de produtos comerciais.*

[...]

Vale ressaltar que a supramencionada cláusula restringia o caráter competitivo, visto que há outras empresas no mercado que possuem equipamentos que poderiam atender ao objetivo da Administração, por essa razão considero procedente esse fato denunciado."

A previsão mencionada foi retirada do Termo de Referência anexo do Edital de Pregão Eletrônico nº 90007/2024, de modo a favorecer a competitividade do certame, sendo aceitos equipamentos sem qualquer delimitação acerca da velocidade operacional de veículos, visando a ampla competitividade do certame. Tem-se, desta forma, o saneamento do único ponto de divergência apontado pelo TCM, acerca do equipamento referido.

[...]

Não se vislumbra, portanto, viabilidade técnica de ampliar o parcelamento da contratação para destacar os equipamentos portáteis em quarto lote, haja vista dificuldade técnica não somente no âmbito da fiscalização contratual, como também de sua operacionalização, sob o risco de perda de registros de infrações devido à dificuldade operacional de integração de equipamentos de diferentes licitantes.

Destaca-se que tal parcelamento seria ainda incoerente e em disparidade com o exigido pelo TCM/GO no âmbito das exigências postuladas ao Acórdão nº 03843/2023 – Tribunal Pleno, que exigiu tão somente, para fins de parcelamento que ocasione em ampliação da competitividade do certame, da inserção do item de CCO em lote apartado de "equipamentos de campo", como nota-se:

*"Acorda o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, pelos membros integrantes do seu Colegiado, acolhendo as razões expostas na fundamentação do voto do Relator, em:*

*1. conhecer a presente Denúncia, por preencher os pressupostos de admissibilidade previstos nos artigos 203, 207 e 208, todos do RITCMGO; no mérito, considerá-la parcialmente procedente, sendo:*

[...]

*2.2. procedente:*

[...]

*2.2.9. Não apresentação da motivação técnica para que o CCO, o CAV, o Sistema de Cercamento Eletrônico e o Sistema de Gestão de Mobilidade, Trânsito e Segurança não possam ser licitados em um único lote à parte, separado dos equipamentos de campo (radares);"*

Evidencia-se assim que o entendimento da egrégia corte de contas é tão somente pelo parcelamento da contratação de forma que itens de sistemas e CCO sejam apartados dos "equipamentos de campo (radares)", não fazendo-se distinção à suas características operacionais – se móveis ou fixos. Assim, reforça-se a ampla legalidade da disposição dos equipamentos móveis nos lotes 01 e 02, de forma a permitir o máximo parcelamento da contratação sem que ocasione prejuízo aos sistemas integrados fornecidos

Nesse sentido, pela abrangência da manifestação técnica da SMM, 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 que a matéria apresentada requer.

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, entende e tem-se que compete a Secretaria Municipal de Mobilidade - 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<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)

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.**

(...)

**18.8.** 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, buscasse subsídios técnicos, no caso, no órgão demandante a Secretaria Municipal de Mobilidade - 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 1825/2024 (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, em regra, 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 Diretoria de Engenharia de Trânsito e Mobilidade, da SMM, via do Despacho nº 1825/2024 (5221263), bem como os posicionamentos apresentados em respostas aos pedidos de esclarecimentos das demais licitantes do certame, conforme consta do Despacho nº 1790/2024, Despacho nº 1824/2024 e na resposta técnica a denúncia junto ao TCM, pelo Despacho nº 1826/2024 (5359912, 5379187 e 5379496), 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<sup>[5]</sup>, 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<sup>[6]</sup>, de relatoria do Conselheiro Relator: Christiano Lacerda Ghuerrén, 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<sup>[7]</sup>, 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 1825/2024 (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 empresa Shempo Indústria e Comércio Ltda, amparado na manifestação técnica, que deu causa ao improvimento da impugnação; 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<sup>[8][9]</sup>, 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, de 11 de julho de 2023 (2677072), cabendo, portanto, à autoridade superior para a devida tomada de decisão em relação à impugnação ora apresentada.

Em razão do atendimento ao Despacho nº 337/2024 - GERPRE (5391919), 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](https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2021/dc_20210112_00000131.html)  
[3] [https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/sileg/dados/legis/2022/dc\\_20220314\\_000000964.html](https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2022/dc_20220314_000000964.html)  
[4] (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996.)  
[5] <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/179%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>  
[6] <https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Acordaos>  
[7] (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos'. 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008, pp. 528/529)  
[8] (DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Malheiros, 2001, p. 377)  
[9] <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/erro%2520grossoiro/%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 15:14, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Henrique da Silva, Assistente Administrativo**, em 21/10/2024, às 15:15, 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 **5393529** e o código CRC **CFFAF712**.

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