



Prefeitura de Goiânia
Secretaria Municipal de Administração
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 881/2024

I. Do relatório

Os autos em epígrafe foram remetidos a esta Chefia da Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, por meio do Despacho n.º 3319/2024 - SEMAD/SUPLIC (5654881), para análise e manifestação sobre a Impugnação apresentada pela empresa Comercial D & V Ltda. (5645879) ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90013/2024.

Ademais, referido Edital tem como objeto: **“A presente licitação tem por objeto o Registro de Preços para a eventual e futura contratação de empresa para o fornecimento de material betuminoso, Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), em atendimento à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus Anexos.”** (5530358).

Dando continuidade, a empresa **Comercial D & V Ltda.**, insurge contra o Edital em comento expondo sobre a ilegalidade do item 4.2 do edital.

A GERPRE, por via do Despacho n.º 392/2024 (5646922), encaminhou os autos à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana - SEINFRA, para análise e manifestação quanto aos questionamentos solicitados pela impugnante, em atenção ao subitem 4.2 do Edital; encaminhando, também, que fosse acompanhado pela Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais – GERELA para sequenciamento dos atos.

Em resposta, a SEINFRA/DIROPE, por meio do Memorando n.º 919/2024 (5652093), se manifesta pelo encaminhamento dos autos à SEMAD, pela impugnação ter pontuações relacionadas ao Edital. A SEMAD/GERELA se manifestou por meio do Despacho nº 383/2024 (5653961), responde tecnicamente e encaminha os autos a esta Setorial, para conhecimento e providências que julgarem pertinentes. E, ato contínuo, à Superintendência de Licitação e Suprimentos - SUPLIC para demais procedimentos, que encaminhou a esta Setorial via Despacho n.º 3319/2024 - SEMAD/DIRCOMP (5654881).

É o relatório, passa a análise.

II. Da tempestividade da impugnação

Da análise do Pregão Eletrônico nº 90013/2024, constata-se no item 3.1, que: **“(…) 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.”**

Ressalta-se que a data inicial de abertura do Edital está marcada para o dia 02 de dezembro de 2024, conforme registrado na capa do Edital (5530358).

Da instrução dos autos, constata-se que a peça impugnatória da empresa **Comercial D & V Ltda** foi encaminhada por mensagem eletrônica no dia 27 de outubro de 2024 (5646808). Sendo, portanto, respeitado pela impugnante o prazo editalício legal para apresentação da impugnação.

III. Dos fundamentos do direito

III.1. Da natureza jurídica do parecer e do princípio da legalidade

Ressalta-se que o exame do caso restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos da Impugnação ao Edital Pregão Eletrônico nº 90013/2024, excluídos da análise os demais documentos acostados, cabendo à autoridade competente verificar se a documentação aqui exarada corresponde com a situação fática apresentada.

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 Hely Lopes Meirelles, a saber:

A legalidade, como princípio de administração significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, como o caso. (LOPES, Meireles Hely. Direito Administrativo Brasileiro. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 87).

Assim, em atenção ao âmbito de atuação dos membros da Comissão Geral de Licitação contida no art. 5º do Decreto nº 3.372, de 11 de julho de 2023 (5106425), e consoante estabelecido no artigo 12, incisos I e VI, do Decreto Municipal nº 131/2021 - Regimento Interno da Secretaria Municipal de Administração, passa-se ao exame.

III.2 - Da competência da SEMAD e da unidade técnica em face da impugnação do certame

Sobre as delimitações de competências impostas aos órgãos e unidades setoriais, que compõem a estrutura administrativa deste Município e da SEMAD, que se dá em observância ao princípio da segregação de funções, ressalta-se:

A Lei Complementar Municipal nº 335/2021, em seu artigo 40, inciso IV e parágrafo único, assim dispõe, *in verbis*:

Art. 40. À Secretaria Municipal de Administração compete, dentre outras atribuições regimentais:

(...)

IV - a orientação e estabelecimento de normas e procedimentos no tocante às compras e suprimentos de bens e serviços e contratações de obras e locações mediante a descentralização dos processos licitatórios para os órgãos e entidades da Administração Municipal.

Por seu lado, o Decreto Municipal nº 131/2021 estabelece as finalidades e as competências da SEMAD, destacando-se a de **orientar e estabelecer normas e procedimentos, de forma descentralizada para os órgãos e entidades da Administração Municipal, nos processos licitatórios para as compras e suprimentos de bens e serviços de contratações de obras e locações**, (inciso IV, do art. 4º). (g.n)

E, mais, o mesmo Decreto Municipal prevê as atribuições da SEMAD por meio da Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais - GERELA, no qual se refere a **“Analisar e manifestar acerca dos pedidos de impugnações do edital de licitação e chamamento em conjunto com a área demandante sempre que necessário, subsidiando a resposta da Comissão Geral de Licitação e Pregoeiros e, ainda disponibilizar nos meios de comunicação pertinentes”** (art. 31, VIII).

Desse modo, da leitura das normas legais supracitadas e em obediência aos princípios basilares que norteiam os atos públicos, especialmente, o princípio da segregação de funções, e, ainda, em conformidade com o entendimento desenvolvido no item 2.3 do Parecer nº 3522/2024 - PEAA/PGM (5210999), tem-se que a SEINFRA é o órgão demandante do objeto da licitação, que, pela atribuição, elaborou o Projeto Básico, Matriz de Planejamento de Risco e o Estudo Técnico Preliminar que trazem as especificações e condições do objeto da licitação (5331718, 5345891, 5352724). Assim, à vista da competência da SEMAD, o procedimento foi submetido a esta pasta, para os atos pertinentes a execução da licitação.

Portanto, a SEINFRA, enquanto órgão técnico demandante do objeto da licitação, compete manifestar sobre o interesse na aquisição do objeto do certame em comento, bem como pela manifestação e posicionamento técnico em incidindo questionamento quanto a possíveis imprecisões ou dúvidas quanto ao Edital Pregão Eletrônico nº 90013/2024, no caso, pela apresentação da Impugnação.

Ainda, é preciso aclarar que esta Pasta de Administração não detém no seu quadro de Recursos Humanos profissionais técnicos competentes regimentalmente para analisar as especificações do objeto ora licitado, o que, por

consequência, recai a pertinente análise técnica, da maioria dos itens, senão todos, apresentados na citada Impugnação. Por tal motivo, a Gerência de Pregões - GERPRE encaminhou os autos à GERELA, para manifestação técnica acerca da impugnação apresentada, além do que se trata do órgão demandante o qual deve se manifestar.

Significa dizer, portanto, quanto ao mérito técnico da Impugnação, que se deve observar a prevalência, neste aspecto, do entendimento esboçado pela GERELA (5653961), conforme expresso no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016 que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal, *ipsis litteris*:

Art. 51. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

§ 1º - **A motivação** deve ser explícita, clara e congruente, **podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.** (g.n.)

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

III.3 - Da competência da PGM da análise ao Edital

E mais, em sede de competência regimental, da Lei Complementar n.º 335/2021, no inciso XI do art. 43, bem como o inciso X, do art. 4º e, ainda, do inciso III, do art. 23, ambos do Decreto Municipal n.º 245/2021, que aprova o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município de Goiânia e dá outras providências, nos traz que:

L.C. nº 335/2021

Art. 43. À Procuradoria Geral do Município compete, dentre outras atribuições regimentais:

(...)

XI - a proposição de medidas para uniformização da jurisprudência administrativa e representação extrajudicial do Município de Goiânia em matérias relativas a contratos, acordos e convênios, bem como exame e aprovação de minutas dos editais de licitações e a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias, quando solicitado pelos órgãos ou entidades da Administração Pública Municipal;

Decreto nº 245/2021

Art. 4º Compete à Procuradoria-Geral do Município:

(...)

X - a proposição de medidas para uniformização da jurisprudência administrativa e representação extrajudicial do Município de Goiânia em matérias relativas a contratos, acordos e convênios, bem como exame e aprovação de minutas dos editais de licitações e a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias, se necessário.

Já o inciso III, do artigo 23 assim prevê:

Art. 23. Compete à Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos e ao seu titular:

(...)

III - examinar e aprovar as minutas de editais de licitação, bem como de contratos, convênios ou ajustes a serem celebrados pela administração pública direta e pelas Autarquias.

Infere-se da leitura dos dispositivos legais acima que a minuta do Edital foi examinada e aprovada previamente pela dought PGM, a qual compete a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias.

Da referida análise, a PGM teceu algumas recomendações, os quais foram acatadas ou justificadas pela GERELA/SEMAD, conforme consta do Parecer nº 3522/2024 - PEAA/PGM (5210999) e Despacho nº 346/2024 -

SEMAD/GERELA (5509186), respectivamente.

Diante disso, considerando a competência para emissão do posicionamento técnico ser da SEMAD/GERELA quanto aos termos editalícios, passa-se à análise do mérito quanto aos itens questionados na impugnação.

IV. Do mérito da defesa

IV.1. Manifestação da Impugnante Comercial D & V Ltda.;

A - Da ilegalidade do item 4.2 do edital;

Em questionamento ao Edital, a impugnante relata que a ilegalidade do fornecimento de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) enquadra-se como bem de natureza divisível, ou seja, passível de ser fracionado em cotas menores, sem prejuízo da execução contratual, tornando assim obrigatória a reserva de cota para microempresa e empresas de pequeno porte (ME/EPP), vejamos:

A obrigação legal de reserva de cota para microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP) decorre do caráter de incentivo constitucional ao tratamento favorecido a esses entes (art. 170, IX, da Constituição Federal), bem como da necessidade de garantir equidade e acesso ao mercado para tais empresas.

(...)

A exclusão das microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP) do usufruto dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006, como a reserva de cota para bens de natureza divisível, cria uma desigualdade injustificada entre os potenciais participantes do certame, favorecendo apenas empresas de maior porte e violando o direito das ME/EPP de competir em condições justas e proporcionais.

Por fim, requer a revisão do item 4.2 do edital, de modo a incluir a reserva de cota de até 25% do objeto para a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, conforme determina o artigo 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, promovendo as alterações necessárias para garantir a observância aos princípios da legalidade, competitividade e isonomia.

A.1 Da manifestação técnica da GERELA e da análise jurídica

A GERELA, via Despacho nº 383/2024 (5653961), destaca que o Pregão Eletrônico nº 90013/2024 tem por objeto um único item, a saber:

TABELA	REF.	DISCRIMINAÇÃO	UND.	QUANT.	PREÇO (R\$)	
					UNITÁRIO SINAPI	VALOR TOTAL
SINAPI	1518	CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE (CBUQ) PARA PAVIMENTACAO ASFALTICA, PADRAO DNIT, FAIXA C, COM CAP 50/70 - AQUISICAO POSTO USINA.	T	70.000,00	R\$ 530,00	R\$ 37.100.000,00
TOTAL:						R\$ 37.100.000,00

De acordo com o art. 4º da Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações):

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos [arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#).

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - No caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

De acordo com o art. 3º da Lei Complementar nº 123/2006, para o enquadramento como empresa de pequeno porte, é necessário que a pessoa jurídica aufera receita bruta anual superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), em cada ano-calendário.

Nesse contexto, nos termos do inciso I, § 1º, do art. 4º da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), não se aplica o tratamento diferenciado previsto na Lei Complementar nº 123/2006 quando a licitação envolver item cujo valor estimado seja superior à receita bruta máxima admitida para o enquadramento como empresa de pequeno porte, ou seja, R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

No caso em análise, verifica-se que o item objeto do Pregão Eletrônico nº 90013/2024 possui valor estimado de R\$ 37.100.000,00 (trinta e sete milhões e cem mil reais), valor muito acima do autorizado por lei. Trata-se de hipótese em que a norma é clara e de aplicação objetiva, dispensando interpretações extensivas. No caso, não é possível a aplicação do tratamento diferenciado previsto na LC 123/2006.

Marçal Justen Filho esclarece no sentido de que a Nova Lei de Licitações dirimiu a controvérsia sobre contratações de valor superior ao limite de enquadramento na condição de microempresa e empresa de pequeno porte:

A Lei nº 14.133/2021 determinou a não aplicação do regime preferencial em licitações e contratações cujo valor individual for superior ao limite máximo previsto para enquadramento como empresa de pequeno porte. Essa regra se aplica tanto para aquisição de bens ou serviços em geral como para obras e serviços de engenharia.

Em síntese, caso o item licitado, seja bem ou serviço, possua valor estimado superior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões oitocentos mil reais), ou nas obras e serviços de engenharia também superiores ao aludido preço de referência, não se aplicam os benefícios previstos na Lei Complementar para as microempresa ou empresas de pequeno porte.

O impugnante alegar que a Lei Complementar nº 123/2006 possui caráter específico em relação ao tema, devendo prevalecer sobre a regra geral da Lei nº 14.133/2021, não se sustenta. As normas em questão não apresentam contradições, tampouco existe hierarquia ou exclusão entre elas. Cada uma possui âmbito de aplicação definido e objetivo próprio.

A aplicação do art. 4º da Lei nº 14.133/2021 não contraria qualquer disposição prevista na Lei Complementar nº 123/2006. Pelo contrário, ambas as legislações coexistem de maneira harmônica, respeitando seus respectivos escopos: enquanto a Lei Complementar nº 123/2006 trata de disposições específicas para microempresas e empresas de pequeno porte, a Lei nº 14.133/2021 regulamenta os procedimentos licitatórios em âmbito nacional.

Além disso, a jurisprudência apresentada pelo impugnante não se aplica ao caso em análise, uma vez que se refere a decisão proferida em 2018, sob a égide da Lei nº 8.666/1993. Tal legislação não continha previsão análoga à norma inserida no art. 4º da Lei nº 14.133/2021, que, atualmente, rege os procedimentos licitatórios e estabelece os limites de aplicação do tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte.

Ademais, é importante destacar que a regra contida no art. 4º da Lei nº 14.133/2021 visa resguardar a isonomia e a competitividade no âmbito das contratações públicas, evitando distorções que possam comprometer o equilíbrio do certame. Permitir a aplicação da Lei Complementar nº 123/2006 em um contexto alheio ao seu alcance normativo configuraria afronta aos princípios da legalidade e da segurança jurídica, pilares fundamentais do direito administrativo.

Portanto, não deve proceder as alegações da impugnante.

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.).

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)

Assim, à vista do exposto e considerando o previsto no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, entende-se que esta unidade jurídica coaduna com o posicionamento técnico esboçado pelo setor técnico responsável e competente.

De onde é possível concluir, *in casu*, que não assiste razão a Impugnante.

V. Da Conclusão

Insta salientar, por oportuno, que o presente exame limitou-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria proposta e da veracidade ideológica presumida da documentação acostada nos autos até a presente data, não cabendo adentrar na análise da conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

Por todo o exposto, esta Chefia da Advocacia Setorial, consubstanciada na fundamentação disposta nos itens anteriores, **conclui pelo conhecimento e recebimento da impugnação, porque é tempestiva e opina-se, juridicamente, no mérito, pela improcedência dos pedidos dispostos em itens anteriores, nos exatos termos da manifestação técnica acima em destaque, dada a sua pertinência técnica administrativa.**

Cumprе observar 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”. (DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**, 13ª ed., Malheiros, 2001, p. 377).

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 art. 5º do Decreto nº 964/2022, cabendo, portanto, à CC a devida tomada de decisão em relação ao item ora impugnado.

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

Grazianne Cardoso Lourenço
Chefe da Advocacia Setorial em substituição
Decreto nº 4.612/2024

Goiânia, na data da assinatura eletrônica.



Documento assinado eletronicamente por **Grazianne Cardoso Lourenço, Chefe da Advocacia Setorial**, em 29/11/2024, às 11:11, 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 **5660771** e o código CRC **F640CE3E**.

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 24.18.000000763-9

SEI Nº 5660771v1