



Prefeitura de Goiânia
Secretaria Municipal de Administração
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 892/2024 -CHEADV/SEMAD

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 Memorando nº 928/2024 (5671145), para análise e manifestação sobre a Impugnação apresentada pela empresa C3 Indústria Comércio e Prestadora de serviços Ltda, CNPJ nº 06.659.382/0001-46 (5654122), ao Edital Pregão Eletrônico Renumerado nº 90013/2024, regido pela Lei nº 14.133/2021, e que tem como 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, tem-se que a empresa Impugnante C3 Indústria Comércio e Prestadora de serviços Ltda, insurge contra as cláusulas e condições do pregão, questionando quanto a "exigência da retirada do insumo na usina da contratada, constantes dos subitens 5.1 e 6.1 do Termo de Referência do Edital" (5654122).

E, em resposta ao item questionado pela empresa Impugnante, pela competência, atribuições administrativas, e dada a pertinência técnica administrativa que detém, a unidade técnica Diretoria de Operações e Conservação da SEINFRA, conforme Memorando nº 928/2024 (5671145), manifestou se posicionando tecnicamente ao item questionado, na defesa do Termo de Referência e do Edital atacados, resumidamente, do seguinte modo: "Verifica-se **que não procede tal informação**". (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 C3 Indústria Comércio e Prestadora de serviços Ltda, ao Edital Pregão Eletrônico nº 90013/2024, 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 consultante 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^[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.)

Isto posto, 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^[3], passa-se ao exame:

2.2 - Da tempestividade da impugnação

Da análise do Edital Pregão Eletrônico nº 90013/2024 (5530358), 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 02 de dezembro de 2024, às 9:00h – Horário de Brasília/DF (5530358); sendo, que a peça impugnatória foi encaminhada à Gerência de Pregão - GERPRE/SEMAD via correspondência eletrônica (e-mail), na Quarta-feira, 27 de novembro de 2024, as 15:45:27 (5654122). 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 e do Termo de Referência, a empresa C3 Indústria Comércio e Prestadora de serviços Ltda, questiona as exigências constantes dos subitens 5.1 e 6.1 do Termo de Referência do Edital, que tratam do local, forma e prazo de retirada do insumo na usina da contratada, transcrevendo o artigo 37, inciso XXI, da CF e artigos 5º e 9º da NLLC, e passagem da doutrina da professora Maria Sylvania Zanella Di Pietro, se manifestando, em suma, do seguinte modo: ***i)*** A exigência dos 5.1 e 6.1 do Termo de Referência do edital, de retirar o material (CBUQ) na Usina da Contratada, implica que apenas empresas que possuem usinas próprias de produção de CBUQ poderiam participar do certame; tal exigência configura restrição indevida à competitividade, em desacordo com o artigo 37, XXI, da CF e princípios e regras da Lei nº 14.133/2021; ***ii)*** O edital, ao limitar a participação de empresas que não possuem usinas próprias, restringe a competitividade e viola o artigo 5º, da Lei nº 14.133/2021, que determina que os processos licitatórios sejam conduzidos de forma a assegurar ampla participação de interessados; ***iii)*** Ao condicionar a retirada do material exclusivamente em usinas próprias da contratada, o edital estabelece discriminação injustificada contra empresas revendedoras ou distribuidoras que poderiam fornecer o material com igual qualidade e condições; ***iv)*** A limitação imposta não favorece a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração, ao excluir potenciais concorrentes e, conseqüentemente, reduzir a competitividade, o que pode impactar negativamente o preço e a qualidade do produto; ***v)*** para garantir a legalidade e a competitividade do certame, requer-se a alteração dos subitens 5.1 e 6.1 do Termo de Referência, permitindo que as empresas participantes possam indicar o endereço da usina, onde a Administração retirará o material, e, ***vi)*** Essa solução não compromete o objeto do certame, pois a Administração Pública continuará retirando o CBUQ diretamente na usina indicada, mantendo a qualidade e a regularidade do fornecimento.

E, conclui, requerendo que: Seja acolhida a presente impugnação ao edital, e que se proceda-se à retificação dos subitens 5.1 e 6.1 do Termo de Referência, permitindo a participação de empresas revendedoras, desde que estas indiquem a usina onde será retirada a massa asfáltica (CBUQ).

3.2 - Da manifestação técnica do órgão demandante

E, em resposta aos itens questionados e impugnados, a unidade técnica Diretoria de Operações e Conservação, do órgão demandante Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana - SEINFRA, por meio do Memorando nº 928/2024 (5671145), se posicionou tecnicamente ao item, nos seguintes termos: ***i)*** Verifica-se **que não procede tal informação**, visto que, de fato, é necessária a disponibilização de uma Usina no raio estipulado no Termo de Referência, presente no Edital. Contudo, **não se observa vedações por parte da Administração**, assim, entende-se que não procede a solicitação de impugnação; ***ii)*** **há de se ressaltar que não há necessidade que a licitante possua uma usina própria, contudo tem que dispor de uma usina na distância máxima prevista para que a Prefeitura de Goiânia possa realizar a retirada do insumo em condições plausíveis de aplicação em tempo hábil, que não pode ser perdido por meio de longas distâncias de transporte; e, *iii)*** **Reforça-se que é imprescindível que a licitante possua condições, em termos de capacitação técnica bem como de habilitação econômico-financeira, de arcar com suas obrigações contratuais previstas.** (destaque em negrito original do texto e g.n.)

4 - Da análise Jurídica

É plausível inferir da manifestação técnica, que a unidade técnica Diretoria de Operações e Conservação, do órgão demandante Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana - SEINFRA, por meio do Memorando nº 928/2024 (5671145), após análise do item questionado nas razões impugnantes, apresenta motivação baseada no interesse público e na necessidade fática quanto a relação geográfica entre a estrutura física das vias públicas do Município que receberão os benefícios do objeto licitado e a distância da usina indicada pela licitante impugnante para a retirada do produto pretendido, se posicionando e indicando, em conformidade com a definição do item 5.2, do T.R., no sentido que O CBUQ é um insumo aplicado em altas temperaturas de aplicação. Desta forma, o raio de influência escolhido é para que o insumo não se resfrie de forma substancial e prejudique a sua aplicação na base e, por óbvio, prejudique a qualidade funcional e estrutural do sistema de infraestrutura em pavimento flexível.

E, assim, apesar do posicionamento técnico emitido pela unidade técnica Diretoria de Operações e Conservação da SEINFRA, se assemelhar as alegações impugnantes, explícita e enfaticamente, se posiciona, nos seguintes termos: "Verifica-se **que não procede tal informação**". (destaque em negrito original do texto)

Nesse sentido, pela abrangência da manifestação técnica da SEINFRA, para seguimento e deslinde do tema em estudo, 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, a necessidade e demanda pública 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, tendo em vista a necessidade, o interesse público e o domínio técnico da situação fática apresentada, daquela unidade do órgão demandante, entende e tem-se que compete a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana - SEINFRA, pela Diretoria de Operações e Conservação, 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^[4]:

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 Infraestrutura Urbana - SEINFRA, para balizar a sua decisão, quanto à impugnação; **o que se deu, em razão da pertinência temática que detém a Diretoria de Operações e Conservação, via Memorando nº 928/2024 (5671145).**

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, é possível extrair o entendimento que se deve prevalecer, neste aspecto, o posicionamento técnico esboçado pela Diretoria de Operações e Conservação, unidade responsável e competente regimentalmente da Secretaria Municipal de Infraestrutura - SEINFRA, demandante da licitação, expresso no Memorando nº 928/2024 (5671145); 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.

No entanto, em razão do posicionamento técnico emitido pela unidade técnica Diretoria de Operações e Conservação da SEINFRA, possuir semelhanças com as alegações impugnantas, recomenda-se a observância do entendimento desenvolvido no item 4.1, a seguir:

4.1 - Da vinculação das manifestações técnicas prestadas administrativamente para todos os licitantes

Tendo em vista a manifestação da unidade técnica Diretoria de Operações e Conservação da SEINFRA, via do Memorando nº 928/2024 (5671145), 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^[5], 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^[6], 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^[7], 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 seguimento do presente certame licitatório, agregando e aplicando nos atos e procedimentos de disputa do Edital, o posicionando expresso e adotado pela Diretoria de Operações e Conservação da SEINFRA, por meio do Memorando nº 928/2024 (5671145). Condição que se recomenda ao Agente de contratação, desde já, como encargo de fazer.

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 Diretoria de Operações e Conservação da SEINFRA, guarda pertinência técnica administrativa, conforme Memorando nº 928/2024 (5671145), 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 C3 Indústria Comércio e Prestadora de serviços Ltda, amparado na manifestação técnica, que deu causa ao improvinimento 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^{[8][9]}, 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, cujas atuações 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 expresso ao final do Memorando nº 928/2024 (5671145), 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

Grazianna Cardoso Lourenço

Chefe da Advocacia Setorial, em substituição
Decreto nº 2.197/2024

- [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_000000131.html
[3] 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%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 **Carlos Henrique da Silva, Assistente Administrativo**, em 29/11/2024, às 17:15, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Grazianne Cardoso Lourenço, Chefe da Advocacia Setorial**, em 29/11/2024, às 17:15, 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 **5673141** e o código CRC **E7952C27**.

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 5673141v1