



---

**PROCURADORIA JURÍDICA**

---

Processo Administrativo nº: **2020/0001624**

Referência: **Edital de Licitação nº 0159/2020**

Assunto: **Parecer Jurídico sobre a abertura de procedimento licitatório para contratação de empresa especializada na prestação de serviço de manutenção corretiva e preventiva predial, na modalidade Pregão, para atender a Câmara Municipal de Goiânia.**

**Interessada: Diretoria Geral**

---

**PARECER Nº 1028/2021**

---

***EMENTA:** Direito Administrativo. Procedimento Licitatório. Pregão Eletrônico. Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de manutenção corretiva e preventiva predial. Desconformidade com a Lei 10.520/2004, Decreto nº 10.024/2019 e Lei 8.666/93. Não observância do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.*

---

**I. RELATÓRIO**

Trata-se o presente, de parecer, após Despacho nº 300/2021-DCL que encaminhou o feito para a Procuradoria Jurídica para conhecimento e providências subsequentes, após classificação e habilitação da empresa Gávea Pavimentação Asfáltica e Construções Eireli, e realização de visita técnica *in loco* conforme relatório anexado ao Memorando nº 203/2021 – Divisão de Engenharia.

Nota-se que não houve adjudicação do objeto, até o presente momento.

Em relação a análise jurídica sobre a fase externa *Pregão Eletrônico nº 011/2021, contendo Edital e Anexos*, visando a contratação de empresa especializada no ramo de engenharia para a prestação de serviços contínuos de operação, manutenção preventiva, corretiva e preditiva com fornecimento de peças, materiais e mão de obra, bem como a realização de serviços eventuais diversos desde que entendidos como serviços comuns de engenharia, pelo período de 12 (doze) meses, a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, limitado a 60 (sessenta) meses, com vistas a atender as necessidades da Câmara Municipal de Goiânia, relatamos o que segue.



Vale ressaltar que o edital, seus anexos e toda a fase interna da licitação já foram analisados por essa Procuradoria, que também já se manifestou em relação a primeira etapa da fase externa.

O art. 38 da Lei 8.666/93 fixa que as minutas de editais de licitação devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica, neste caso, trata-se de uma obrigação legal a submissão das minutas de edital e contrato para análise jurídica, sendo o parecer da fase interna obrigatório, porém não vinculante. Entretanto, além de atender à obrigação legal de analisar prévia e conclusivamente as minutas, esta Procuradoria deve prestar apoio jurídico às autoridades sempre que elas precisarem para o desempenho de suas funções.

Posterior a última análise realizada por esta especializada, qual seja, Despacho nº 610/2021, no seguinte sentido: “MANIFESTO pela regularidade da fase externa do Processo Licitatório – Pregão Eletrônico e recomendo a sua homologação com a habilitação e contratação da empresa JJ INFRAESTRUTURA E ENGENHARIA LTDA, para prestação de serviço de manutenção corretiva e preventiva predial, para atender a Câmara Municipal de Goiânia, no valor total de R\$ 1.349.900,00 (um milhão trezentos e quarenta e nove mil e novecentos reais)”, os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:

- Justificativa de não apresentação da documentação, pela empresa MRL Construtora Ltda. (fl. 1084);
- Cópia de conversas via e-mail entre servidora do TCM/GO e servidor da Câmara Municipal de Goiânia (fls. 1085/1088 e 1121/1122 e 1144/1146);
- Cópia da Ata de Realização do Pregão Eletrônico nº 11/2021 (fls. 1090/1096);
- Recursos e Contrarrazões apresentadas (fls. 1097/1112);
- Decisão da Comissão Permanente de Licitação (fls. 1113/1117);
- Despacho nº 474/2021 (fls. 1127/1127, a lápis);
- Manifestação da Empresa JJ Infraestrutura e Engenharia Ltda. (fls. 1131/1136);
- Despacho nº 493/2021 (fls. 1138/1142);
- Documentos das empresas ORBIS Gestão de Tecnologia em Saúde Ltda. (fls. 1147/1333), e FERREIRA LOPES Construtora Ltda. (fls. 1334/1392), e ENGEFAP Edificações Ltda. (1393/1906);
- Recursos e Contrarrazões apresentadas (fls. 1910/1917);
- Decisão da Comissão Permanente de Licitação (fls. 1918/1921);



- Justificativa apresentada pela empresa Ferreira Lopes e documentação de alteração contratual (fls. 1922/1934);
- Decisão da Comissão Permanente de Licitação (fls. 1935/1940);
- Desistência da proposta de preços, apresentada pela empresa ENGEFAP (fls. 1941/1942);
- Despacho nº 637/2021 (fls. 1953/1954);
- Comunicação via e-mail da reabertura da sessão referente ao Pregão Eletrônico nº 11/2021 (fls. 1965/1982);
- Documentação da empresa GAVEA Pavimentação Asfáltica e Construções EIRELI (fls. 1983/2173);
- Ata de Realização do Pregão Eletrônico nº 11/2021 – Complementar nº 2 (fls. 2174/2176);
- Memorando nº 149/2021 (fls. 2178);
- Recurso Administrativo (fls. 2181/2187);
- Decisão da Comissão Permanente de Licitação (fls. 2188/2189);
- Memorando nº 203/2021 e seus anexos (fls. 2200/2205);
- Ata de Realização do Pregão Eletrônico nº 11/2021 – Complementar nº 1 (fls. 2210/2214).

É o breve relatório.

## **II. DA FASE INTERNA DO PROCEDIMENTO (Pregão Eletrônico nº 011/2021)**

Em cumprimento ao disposto no art. 20, caput, do Decreto nº 10.024/2019 e nos termos do art. 4º, inciso I, da Lei do Pregão (10.520/2002), o procedimento licitatório passa a ter publicidade com a convocação dos interessados através de aviso publicado no Diário Oficial do respectivo Ente da Federação ou, não existindo, jornal de circulação local e, facultativamente, por meios eletrônicos e, ainda, conforme a dimensão da licitação, em jornal de grande circulação.

A publicidade do certame foi conferida através da veiculação do “Aviso de Licitação” no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação, datados de 10/05/2021, bem como pela disponibilização do instrumento convocatório no sítio da Câmara Municipal de Goiânia. Em data posterior, houve necessidade de republicar o edital,



o que foi feito em 10/06/2021, dando ampla divulgação as alterações solicitadas pelo Engenheiro da Casa (fls. 634/638).

No Aviso de Licitação do Pregão Eletrônico nº 11/2021 foram informados o tipo e o objeto da licitação, além do local/sítio, dia e hora de abertura da Sessão do Pregão (art. 4º, inciso II e V, da Lei do Pregão), respeitado o lapso temporal mínimo previsto pelo art. 4º, V, da Lei do Pregão, qual seja, 08 (oito) dias úteis.

Observa-se, também, que toda a fase interna do presente certame, até a publicação do Edital do Pregão Eletrônico nº 11/2021, **foi registrada no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO (fls. 623/629)**, em atendimento ao disposto no art. 3º, inciso I, alínea “a”, da Instrução Normativa nº 12/2008 do TCM/GO, **o cadastro na plataforma ocorreu em 25/05/2021, NÃO tendo sido respeitado o prazo de 03 (três) dias úteis, a contar da publicação oficial do certame**, para o registro da Licitação -Fase 1. **Entretanto, justificado conforme documentos de folhas 569/576.**

De início, cumpre assinalar que os **critérios de conveniência e oportunidade, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação desta Consultoria Jurídica.** Foram juntadas as publicações dos atos de nomeação e designação da autoridade e demais agentes administrativos, estabelecendo suas competências. Cabe registrar, ademais, que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Procuradoria, porquanto não deter condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos aos autos.

A realização de licitação pela Administração Pública representa a observância dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade, eficiência e da probidade administrativa, na medida em que evita favoritismos e propicia a escolha da proposta mais vantajosa.

Em relação a contratação em si, o entendimento do TCU consubstanciado na Súmula nº 177: *“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada em uma das especificações mínima e essenciais à definição do objeto do pregão.”*

Iniciou-se o pregão com a convocação dos interessados, disponibilizando na íntegra o edital, com a realização do pregão via “ComprasNet”.

O pregoeiro é o competente para receber, examinar e decidir sobre as impugnações e os pedidos de esclarecimentos do edital, podendo solicitar manifestação



técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão ou da entidade, a fim de subsidiar sua decisão. Portanto, eventuais pedidos de esclarecimentos e impugnações apresentados tempestivamente devem ser respondidos pelo pregoeiro no prazo legal e previsto no edital, bem como devem instruir o processo administrativo subjacente.

Nota-se que o procedimento da sessão do Pregão ocorrido em 23/06/2021, e toda a sua execução foram analisados pelo Procurador-Geral Dr. Kowalsky do Carmo Costa Ribeiro, por meio do Despacho nº 610/2021, vejamos:

*“(...) quanto às recomendações do Parecer da fase interna, verifico o cumprimento daquelas previstas (...) Não houve, entretanto, alterações da minuta contratual no que tange. A considerar que o edital já foi publicado e a sessão pública realizada, não é mais possível alterá-lo. (...) De acordo com a jurisprudência, é possível a alteração do edital publicado, sem necessidade de republicação, se a mudança for meramente material e não causar prejuízo aos licitantes. Não vislumbrando qualquer ato anulável, muito menos nulo, não é necessária maior delonga. (...) Registra-se que, os pedidos de esclarecimentos e e-mails enviados pelas empresas, solicitando esclarecimento de dúvidas, foi devidamente respondido pelo Pregoeiro no prazo. Além disso, em cumprimento à cláusula do edital, a resposta para impugnação foi disponibilizada no sistema eletrônico para os interessados, afastando qualquer vício acerca da transparência e isonomia. (...) Em relação à análise das propostas, da habilitação, da sessão pública e da adjudicação, a conclusão só será possível com a “Ata de Realização do Pregão Eletrônico” e Termo de Adjudicação do Pregão Eletrônico”, não sendo possível no momento. O possível de se verificar, em relação ao item licitado, que houve a participação de algumas empresas, com várias ofertas de lances, restando vencedora a licitante interessada e com a documentação em conforme, pelo melhor lance acima suscitado. Importante salientar que o valor representa uma economia de mais de Um milhão de reais à esta Casa Legiferante. (...) Assevera-se, ainda que não houve o registro de intenção de recurso para nenhum dos itens licitados. (...) Após uma análise minuciosa da documentação apresentada pela empresa JJ INFRAESTRUTURA E ENGENHARIA LTDA, notadamente a Declaração constante no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF (fl. 1001), reconhecemos que todos os critérios que dizem respeito à habilitação, exigidos no edital responsável por este Pregão, foram satisfeitos pela referida licitante vencedora. (...) Recomendou-se atenção quanto à obrigatoriedade, contida no item do Edital, no sentido da Câmara Municipal de Goiânia designar um*



*servidor ou comissão para vistoria de realização da empresa, para com o objeto do contrato, ora licitado, mediante termo circunstanciado ou vistoria que comprovasse visita e observações e a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 da Lei nº 8.666/93. Ocorre que, o Engenheiro responsável, Lucas Furtado, sem a identificação da determinação nos autos e, em caráter de ofício, visitou conforme se extrai das poucas linhas do Despacho 032/2021/DA/ENGENHARIA exarando que, os serviços prestados correspondem às exigências contidas no edital. No entanto, não há grupo gerador fisco no prédio em questão e nem documento comprobatório da execução deste serviço (...) A empresa apresentou dois atestados técnicos para comprovar sua capacidade operacional, objetivo desta exigência. (...) Os atestados apresentados e a visita técnica ao local comprovam os demais serviços alvos desta licitação inclusive a manutenção em transformador, de maior complexidade (...) Logo, não é passível de consideração o Despacho 032/2021/DA/ENGENHARIA que defende interesse estranho ao da transparência e economia na Administração Pública. A partir da premissa de que a economicidade se encontra muito além princípio da legalidade – não que a mesma esteja sendo afrontada – e que representa um avanço para uma melhor e mais abrangente fiscalização da Administração Pública, porque permite o exame do ato administrativo, no que concerne a tomada de decisões pelo administrador público, impondo critérios que permitam avaliar resultados desde a decisão sobre o emprego de determinada receita até seu resultado final (...) Deste modo, diante da observância às normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis à espécie, reputa-se regular a fase externa do Pregão Eletrônico para contratação de empresa especializada na prestação de serviço de manutenção corretiva e preventiva predial, na modalidade Pregão (...)*

Não cabe na presente análise adentrar no mérito dos documentos constante nos autos, já mencionados. Após a manifestação do Procurador – Geral, foi juntada a Ata do Pregão Eletrônico, de onde se extrai que o Item 1 foi aceito para JJ INFRAESTRUTURA E ENGENHARIA LTDA, **tendo sido convocada para envio de anexo o fornecedor MRL CONSTRUTORA LTDA, e posteriormente recusada a proposta devido o não envio da documentação solicitada em tempo hábil, conforme item 6.6 do Edital.** Convocado para envio de anexo o fornecedor JJ INFRAESTRUTURA E ENGENHARIA LTDA, tendo sido realizado o aceite individual pelo melhor lance de R\$ 1.349.900,00, e previamente habilitada, não tendo sido o objeto adjudicado, por



necessidade de cumprir os requisitos previsto no edital, qual seja, a visita técnica. Foram ainda registradas as intenções de recurso dos fornecedores FERREIRA LOPES e REAL JG.

Não cabe a esta Procuradoria adentrar no mérito da resposta dos recursos administrativos apresentados. Entretanto, foram apresentados recursos pelas empresas REAL JG e FERREIRA LOPES, posteriormente CONTRARRAZÕES pela empresa JJ INFRAESTRUTURA, a Comissão Permanente de Licitação por meio da Decisão nº 02/2021 decidiu por manter sua decisão acerca da empresa vencedora do certame.

Além de calcar a análise ao cumprimento das disposições do instrumento convocatório, a autoridade deve se atentar à finalidade maior da licitação, qual seja, obter proposta mais vantajosa para a Administração. **Por isso, a atenção a eventuais atos que possam ter restringido a competitividade do certame, a fim de evitar a contratação de um objeto que poderia sê-lo de maneira mais vantajosa ao contratante.**

Observamos o Despacho nº 474/2021/DF, no seguinte sentido:

*“Tratam os autos de solicitação para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva predial, compreendendo o fornecimento de mão de obra, incluindo todo o material de consumo e insumos necessários e adequados á execução dos serviços em todo o prédio da Câmara Municipal de Goiânia.*

*Realizado o Pregão Eletrônico nº 11/2021, onde teve como vencedora a empresa JJ INFRAESTRUTURA E ENGENHARIA LTDA. (CNPJ 15.126.788/0001-54).*

*Todavia, o Setor de Engenharia desta Casa Legislativa analisou a documentação apresentada para atendimento da comprovação técnico operacional (fls. 1043 a 1061), foi feito uma visita ao prédio, indicado pela empresa vendedora da presente licitação e constatou que os serviços prestados correspondem às exigências contido no Edital. No entanto, não havia grupo gerador fixo no prédio avaliado e não foi entregue documento comprobatório da execução destes serviços e outros locais sendo uma exigência técnico operacional do rol de sistemas a serem mantidos conforme item 9.3.3, letra C, do Edital, tudo conforme exposto do despacho nº 032/2021/DA/ENGENHARIA.*

*Observo que no despacho nº 032/2021/DA/ENGENHARIA não ficou claro se no momento da vistoria a empresa somente ali não apresentou os documentos necessário ou se realmente a empresa não tinha tal documentação.*

*Por fim, converto o feito em diligência para notificar a empresa JJ INFRAESTRUTURA E ENGENHARIA LTDA. para manifestar acerca do item 9.3.3, letra C, do Edital, apresentando a documentação necessária, a fim de regularizar o feito.”*



Com isso a empresa JJ INFRAESTRUTURA apresentou MANIFESTAÇÃO, esclarecendo que todos os documentos exigíveis no certame licitatório foram apresentados em momento oportuno, inclusive comprovantes de qualificação técnica emitidos pelo CREA, e que na vistoria realizada pela equipe técnica da Câmara Municipal de Goiânia, foi verificada a capacidade técnica, operacional e estrutural para realização do objeto licitado. E ainda, conforme os atestados, a empresa realizou manutenção preventiva e corretiva, além da implantação de rede trifásica em toda a área construída, o que pressupõe a manutenção de transformador, o que exige maior complexidade operacional e de qualificação técnica exigível do que a manutenção de um simples gerador, suprindo, portanto, as exigências editalícias. Por fim, solicitou o recebimento da manifestação e posterior confirmação da habilitação, com a adjudicação e assinatura do contrato.

O Diretor Financeiro, por sua vez, no Despacho nº 493/2021, salientou que **o Procurador Geral baseou suas razões no princípio da vantajosidade**, e que **a empresa vencedora apesar de ter apresentado proposta mais vantajosa, não preencheu os critérios editalícios**, ressaltando que a Administração e o licitante devem observar as normas estabelecidas no Edital, de forma objetiva, **atentado ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório**. Informou ainda que as impugnações ao Edital foram respondidas pela Comissão Permanente de Licitação e pelo setor de Engenharia da Casa. Dada oportunidade para que a empresa vencedora do Certame apresentasse a documentação necessária, **a mesma respondeu que não possui os atestados requeridos no item 9.93.3, letra C, do Edital, no que diz respeito ao grupo gerador, mas tem os atestados relativos à manutenção preventiva e corretiva de rede trifásica, argumentando ainda que a complexidade desse sistema se assemelha à manutenção preventiva e corretiva de grupo gerador, requerendo que seu atestado seja aceito por semelhança** na atividade desempenhada. Contudo, deve ser respeitada a vinculação das normas editalícias, não oportunizando interpretações por semelhança. Com isso, **decidiu desclassificar a empresa JJ INFRAESTRUTURA por não cumprir o critério elencado no item 9.3.3, letra C, do Edital, e determinou que fosse chamado o terceiro classificado**.

Nesse sentido, procedeu-se a juntada dos documentos de habilitação de duas empresas, quais sejam **ORBIS Gestão de Tecnologia em Saúde LTDA e FERREIRA Lopes Construtora LTDA**, que apresentaram os documentos, mas ambas as propostas foram **RECUSADAS, pelos motivos abaixo sintetizados**.



Posteriormente, foram jungidos os documentos da empresa **ENGEFAP, que solicitou a desistência** (fls. 1941/1942). Nesse caso, como no pregão eletrônico as fases são invertidas, a habilitação só acontece depois que for escolhida a melhor proposta, vinculando o licitante a proposta. E, ainda, conforme o Decreto 10.024/2019 a retirada ou substituição das propostas inseridas no sistema só podem ocorrer até a abertura da sessão pública. **O pedido de desistência e a sua justificativa devem ser**, então, apresentadas pelo licitante ao Pregoeiro ou à Comissão que julgará, determinando se aceitam ou não o argumento. **Tal pedido foi analisado pelo DIRETOR FINANCEIRO no Despacho nº 637/2021 onde concordou e anuiu com a carta apresentada pela empresa ENGEFAP e decidiu com o prosseguimento do procedimento licitatório.**

Imperioso mencionar que a Ata de Realização do Pregão Eletrônico nº 11/2021 – Complementar nº 1, foi inserida nos autos após pedido formulado pelo Procurador Geral no Despacho nº 1117/2021 (fl. 2209).

Conforme **Ata Complementar nº 1 (fls. 2210/2214)**, houve a retomada da fase de julgamento no dia 19/08/2021, tendo sido convocada, no dia 20/08/2021, para envio de anexo a **empresa ORBIS GESTÃO DE TECNOLOGIA EM SAÚDE LTDA.** Posteriormente, houve a **recusa da proposta por falta dos documentos constantes no item 9.3.3, letra C, quanto ao atestado e CAT em subestação de alta tensão, e também da alíneas f do mesmo item.**

Procedeu-se a **convocação para envio de anexo o fornecedor FERREIRA LOPES CONSTRUTORA LTDA., que também teve proposta recusada** por não apresentar as **declarações referentes ao item 9.3.3, letra d, f1 e f2, além disso a Certidão de Registro e Quitação nº 22770/2021-INT, emitido pelo CREA/GO, não tem validade, conforme Obs b. Houve alteração contratual e não representa situação correta ou atualizada da empresa.**

Nesse diapasão, convocada para envio o fornecedor **ENGEFAP que desistiu da proposta.**

Foram apresentados **Recursos pelas empresas Ferreira Lopes e Real JG** que foram analisados pela Comissão Permanente de Licitação por meio da Decisão 03/2021 e Decisão 04/2021, tendo sido **mantida a decisão de inabilitação da empresa Ferreira Lopes e da empresa vencedora do certame.** O recurso apresentado pela empresa **GÁVEA, não foi conhecido pela Comissão Permanente de Licitação,** conforme Decisão nº 05/2021.



Os e-mails informativos de reabertura do Pregão agendados para os dias 20/08/2021 e 16/09/2021 foram enviados para as empresas participantes (fls. 1965/1982).

A última empresa chamada a apresentar a documentação de habilitação foi a empresa **GÁVEA Pavimentação Asfáltica e Construções EIRELI**. A documentação apresentada encontra-se acostadas às folhas 1983 a 2173. **Entretanto, ao analisar a Ata Complementar nº 01, no dia 25/08/2021 retornou ao julgamento para a etapa de desempate Me/Epp, o tempo expirou e o lance não foi enviado pelo fornecedor GAVEA – PAVIMENTAÇÃO ASFALTICA E CONSTRUÇÕES EIRELI. Em seguida, houve o aceite individual da proposta para o fornecedor ENGEFAP, que solicitou desistência da proposta, consonante já explanado.**

**Através da Ata de Realização do Pregão Eletrônico nº 11/2021 – Complementar nº 2 (fls. 2174/2176), depreende-se que no dia 16/09/2021 ao retornar para a fase de julgamento, a proposta do Fornecedor ENGEFAP foi recusada a pedido da própria empresa, tendo sido convocada para envio o fornecedor GÁVEA, tendo ocorrido o aceite individual da proposta.**

Extraí-se, do mesmo documento (**Ata Complementar nº 2**), que as propostas das empresas MRL, JJ, ORBIS e FERREIRA, **foram recusadas em ata anterior**, tal ATA, que consideramos ser a Complementar nº 01, foi posteriormente juntada aos autos, a pedido desta especializada. Extraí-se, ainda, que foi **rejeitada a intenção de recurso pela empresa REAL JG, por não ter apresentado motivação pertinente**, mas que apesar disso, foi apresentado (fls. 2181/2187) e não foi conhecido pela Comissão Permanente de Licitação (Decisão nº 06/2021 – fls. 2188/2189)

O Pregoeiro solicitou parecer da área competente para verificar **capacidade e aptidão técnica da empresa vencedora do certame**, através de vistoria in loco (Memorando nº 149/2021 – fls. 2178), o que foi realizado (Memorando nº 203/2021 – fls. 2200/2205) conforme Relatório de visita técnica: *“Foi feita visita no endereço informado, onde se verificou a presença de infraestrutura para realização dos serviços, como computadores, impressoras, mobiliário, arquivos; durante a visita a obra, foi verificada a presença de equipamentos e ferramentas para execução dos serviços. Os funcionários estavam uniformizados e com material de consumo disponível para a realização dos serviços. Foi verificada a observância às normas técnicas na realização dos serviços durante a visita técnica. Após a visita técnica e análise da documentação apresentada pela empresa, verificou-se que a mesma atendeu aos itens listados acima. O*



*Departamento de Engenharia entende a que empresa dispõe de capacidade técnica, operacional e estrutural para a execução dos serviços de manutenção da Câmara Municipal de Goiânia.”*

Concluindo, após uma análise das atas: “Ata de Realização do Pregão Eletrônico”, “Ata de Realização do Pregão Eletrônico – Complementar nº 01”, e “Ata de Realização do Pregão Eletrônico – Complementar nº 02”, é possível verificar que o **procedimento do pregão eletrônico foi marcado por diversas recusas de propostas, baseadas em itens do edital, especialmente item 9.3.3. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PROFISSIONAL E OPERACIONAL.** Logo, apesar de várias empresas terem participado do procedimento, com ofertas de lances, a maioria das que foram declaradas vencedoras, tiveram a proposta recusada.

Acende um alerta, dado a desclassificação de várias empresas. **Possivelmente as exigências feitas no Edital podem ser caracterizadas como irrazoáveis. Entretanto, não cabe esta análise, dado que o Edital e a fase interna já foram analisados oportunamente. Notamos que naquela oportunidade foram solicitadas diversas adequações, entre elas a inserção de documento que comprovasse a exigências previstas para qualificação técnica, nesse sentido, não vislumbramos como suficientes as explicações divulgadas.**

O procedimento já se encontra em etapa final, e passou pelo crivo do Diretor Financeiro, do Chefe desta Especializada, do Engenheiro da Casa, da Comissão Permanente de Licitação e, Pregoeiro e Equipe de Apoio. Nenhuma das autoridades mencionadas opinaram pela adequação, pelo contrário, manifestaram pela continuidade. A análise do procedimento será tal como fora instruído e impulsionado, apontando eventuais ilegalidades.

Houve também a apresentação de várias impugnações e recursos, que apesar de terem sido respondidos pela Comissão de Licitação, foram feitas de forma genérica, o que, como já fora aludido, não cabe a Procuradoria analisar.

O exame do procedimento restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos, excluídos os de natureza técnica, partindo da premissa que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para sua adequação às necessidades da Administração, e aos requisitos impostos.

Quando se chega ao fim do processo, inúmeros atos, por consecutivo, impulsionaram o feito, promovendo uma marcha processual. **Neste espectro, na análise**



**que ora se tece, devemos considerar a necessidade pública, em conjunto com os princípios da economia, legalidade, a vinculação ao instrumento convocatório e a impessoalidade.**

Algumas decisões tomadas pelas autoridades competentes no decorrer do procedimento, poderiam ter o condão de o tornar viciado, cita-se, como exemplo a necessidade de republicação do edital, contendo os requisitos objetivos a serem analisados durante a visita técnica (item 9.3.3, f), que culminou na publicação no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Goiânia, do Relatório de Visita Técnica, após Despacho nº 493/2021/DF (fls.1138/ 1142), que determinou aos responsáveis a divulgação definindo prazos, critérios claros e objetivos a serem verificados na visita técnica que deverão ser atendidos pela licitante vencedora.

**Ora, apesar de não concordar *a priori*, com a mera publicação no sítio eletrônico desta casa de Leis em local condizente com a licitação em voga, não vislumbro proporcional e razoável opinar pela irregularidade do certame, visto que, a decisão da mera publicação, para corrigir erro do edital, partiu do Diretor Financeiro desta Casa, autoridade competente para tanto, que ao fazer juízo discricionário, entendeu, oportunamente, que tal publicação seria suficiente para sanar os vícios contidos no edital, que inclusive era alvo de questionamento pelo TCM/GO.**

A elaboração do edital deve se pautar em **critérios objetivos**. Prevê o inciso XXI do art. 37, CF que o procedimento licitatório “somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. A Lei de Licitações, por sua vez, indicou em seu art. 30 que podem ser exigidos atestados com o objeto de comprovar a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. Assim, é claro que **devem ser admitidos certidões ou atestados que comprovem serviços similares de complexidade tecnológica operacional equivalente ou superior.**

Nessa linha de raciocínio, necessário identificar o objeto da licitação para verificar se os documentos apresentados cumprem o papel de comprovar a capacidade técnica profissional e operacional da empresa licitante. Não podendo ser exigido documentos que inibam a participação na licitação, ou restrinjam o seu caráter competitivo.

Da análise do mesmo artigo 37, XXI, CF, percebe-se que a licitação deverá assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes, sob pena de incorrer em ilegalidade. **Ora, se o relatório de visita técnica só foi disponibilizado após o início do**



**certame, as exigências feitas no edital, pouco específicas, com critérios subjetivos, podem ter acarretado em restrição da competitividade, ou até mesmo, numa conclusão, indevida, de direcionamento.**

Para esta especializada, a mera publicação do Relatório de Visita Técnica no sítio da Câmara Municipal de Goiânia, não tem o condão de sanar os defeitos mencionados, mas foi considerada apta pelo Diretor Financeiro da Casa, não cabendo então, maiores discussões.

O art. 3º da Lei 8.666/93 deixa claro os objetivos da licitação, veja-se:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, **da vinculação ao instrumento convocatório**, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

**O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é corolário do princípio da legalidade e da objetividade das determinações habilitatórias.** Impõe à Administração e ao licitante a observância das normas estabelecidas no Edital de forma objetiva, mas sempre velando pelo princípio da competitividade.

Deve-se interpretar os preceitos do ato convocatório em conformidade com as leis e a Constituição, afinal, é ato concretizador e da hierarquia inferior a essas. O edital do certame não pode ir de encontro com as leis que tratam do mesmo assunto em virtude da hierarquia existente.

Durante a análise, em tempo oportuno, da fase interna do certame, esta Especializada condicionou a regularidade dos atos preparatórios e posterior continuidade do procedimento licitatório a “inserção de documento que comprove a necessidade das exigências mencionadas, em relação a qualificação técnica profissional e operacional sendo devidamente justificadas”. Após esta primeira análise, os autos retornaram a esta Procuradoria, sendo analisados pelo Procurador Geral (Despacho nº 610/2021, fls. 1068/1083), analisando em primeiro lugar que “quanto às recomendações do Parecer da fase interna, verifico o cumprimento daquelas previstas, porquanto apresentada justificativa da opção pelo tipo “Menor Preço Global”, alterado também o item do edital, que restringia a participação às ME e EPP e nova paginação. Não houve, entretanto, alterações da minuta contratual no que tange”, e ainda manifestou pela contratação da



empresa JJ INFRAESTRUTURA E ENGENHARIA LTDA, partindo da premissa de que a economicidade se encontra muito além do princípio da legalidade.

Considerando que o edital já foi publicado e a sessão pública realizada, a perda para a Administração Pública em retomar a fase inicial seria imensa. Frise-se, não caber nova análise de documentos e fases já analisadas.

**Considerando, pois, a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, e Indisponibilidade do Interesse Público, o procedimento licitatório em apreço já gerou inúmeros gastos para a Administração, e tem se delongado bastante, meio a várias intercorrências, causando prejuízos imensuráveis, implicando até mesmo em abertura de Procedimento Licitatório Emergencial. Não seria razoável, novamente, opinar pelo retorno a fase inicial interna, buscando correção digna para todos os atos até aqui concretizados.**

**Entretanto**, vejamos o item 9.3.3 Da Qualificação Técnica Profissional e Operacional do Edital:

**“(...) serviços relativos a fiscalização, coordenação, supervisão ou execução de manutenção predial em edificação com área construída igual ou superior a 4.500,00 m<sup>2</sup> (quatro mil e quinhentos metros quadrados) (...) Execução de serviços de reforma e instalações prediais em edificações de no mínimo 4.500,00 m<sup>2</sup>. (...)”**

A Jurisprudência do TCU em relação ao tema aponta que é indevida a proibição de somatório de atestados, para efeito de comprovação de qualificação técnico-operacional, quando a aptidão da licitante puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado.

Ocorre que, **não se pode efetuar um juízo de julgamento diferente para cada empresa**. Temos nos autos, várias empresas desclassificadas por não apresentarem CAT's capazes de comprovar a execução dos itens trazidos no edital, nem com o somatório de mais de uma.

Nesse sentido, **a empresa atualmente habilitada apresentou mais de uma CAT para comprovar os critérios do edital, o que não é vedado. Mas não apresentou nenhuma CAT que comprovasse a execução de serviços de reforma e instalações prediais em edificações de no mínimo 4.500,00 m<sup>2</sup>. Deixando de cumprir um requisito editalício.**



**Aceitar o somatório das áreas de execução significaria em adoção de critério diferenciado de julgamento e violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.** As demais empresas desclassificadas apresentaram CAT de serviços em edificações muito maiores que 4.500,00 m<sup>2</sup>, e ainda assim foram desclassificadas, por não terem comprovado outros requisitos do edital, ainda que em outras CAT's.

**Não se poderia exigir que um único atestado, referente a uma ou mais obras isoladamente, contemplasse todas as exigências agrupadas, ou fossem comprovadas em um número máximo de atestados. É permitido a apresentação de mais de um atestado para que a empresa comprove os requisitos exigidos. O que não se pode permitir, é relativizar um requisito do edital, que possa ter potencializado a restrição à competitividade, numa interpretação extensiva.**

A exigência de apresentação de atestados para fins de qualificação técnica em licitação, tem como finalidade verifica-se o licitante possui condições técnicas necessárias e suficientes para, em se sagrando vencedor do certame, cumprir o objeto de forma satisfatória. É nesse sentido que caminhou a justificativa da DIVISÃO DE ENGENHARIA da Casa, ao demonstrar a necessidade de incluir as exigências elencadas no Edital.

Executar o serviço de manutenção predial em edificação de 1.000,00 m<sup>2</sup> parece-me menos complexo do que executar o mesmo serviço em edificação de 4.500,00 m<sup>2</sup>, ou de 9.000,00 m<sup>2</sup>. Se fosse permitir que as empresas somassem os quantitativos da área de execução dos serviços presentes em cada CAT, tal previsão deveria constar expressamente do edital. A lógica que baseia a qualificação técnica envolve uma presunção de capacidade. Se reconhece que o sujeito que comprovar já ter realizado um objeto equivalente ao licitado será presumido apto para desenvolver o objeto da licitação.

**O rigor exagerado na fixação das exigências pode restringir a competitividade do certame, bem como a previsão da regra editalícia, ora em comento, que pode ter sido causa para que diversas empresas menores não participassem do certame, por não ter comprovação de que realizou um objeto equivalente ao licitado. Nesse sentido, as exigências do Edital foram justificadas pela complexidade envolvida na contratação, e justamente por isso, devem ser observadas.**

Jordana Scalia Pereira Passos

Procuradora Jurídica Legislativa

Câmara Municipal de Goiânia

OAB/GO 61.084



**O somatório, facultaria ao interessado que não lograria êxito em demonstrar sua capacidade por meio de um único atestado**, que o fizesse conjugando experiências diversas, o que deveria ter sido previsto, também, no Edital.

**Em suma, não se pode supor que a execução sucessiva de objetos de pequena dimensão capacite a empresa automaticamente para a execução de objetos maiores.** Exemplificando: a execução sucessiva de cinco contratos referentes a manutenção em edificações de 1.000,00 m<sup>2</sup> cada não necessariamente capacita a empresa para a execução de contrato abrangendo uma edificação de 5.000,00 m<sup>2</sup>. Exceção poderia ser feita quanto os diferentes atestados se referissem a serviços executados de forma concomitante, o que não é o caso.

O caso, ora em comento, exigiu as especificidades editalícias em razão da complexidade do objeto que decorre da sua dimensão quantitativa, pondera-se que inicialmente o Edital trazia a necessidade de comprovação de manutenção predial em edificação de no mínimo 9.000,00 m<sup>2</sup>, e que após manifestação desta Especializada foi alterado a fim de adequar a jurisprudência do TCU.

Vejamos: após manifestação do Procurador Geral, o Diretor Financeiro decidiu desclassificar a empresa JJ INFRAESTRUTURA E ENGENHARIA por não cumprir o critério elencado no item 9.3.3, letra C, do Edital, e conseqüentemente que fosse chamado o terceiro classificado. A decisão foi baseado no princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Novamente, se a autoridade competente da Casa decidiu por prosseguir com o procedimento, mesmo diante de várias ocorrências, atípicas, não cabe a Procuradoria, analisar o mérito das decisões, nem mesmo adentrar no juízo de conveniência e oportunidade feito pelas autoridades mencionadas.

**Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça o princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias**, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu as exigências estabelecidas no ato convocatório. Pela análise das cláusulas contidas no edital revela-se que foi prevista a necessidade de comprovação da qualificação técnica através da apresentação de comprovante de registro expedido pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia e ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo, dentro do prazo de validade; Certidão de Acervo Técnico (CAT) de execução de projeto similar ao objeto deste edital, emitida pelo CREA ou CAU; comprovar vínculo contratual com os responsáveis técnicos pelos serviços



elencados; declaração do responsável técnico que acompanhará a execução dos serviços de que trata o objeto; atestado que demonstre que a licitante tenha executado serviços relativos de manutenção predial em edificação com área igual ou superior a 4.500,00 metros quadrados; declaração que apresentará os documentos que indiquem as instalações, aparelhamento e pessoal suficiente para realização do objeto; e declaração de que manterá sede ou filial na Região Metropolitana de Goiânia; dados necessários para que a Câmara faça visita técnica para comprovar se o contido nas declarações corresponde aos requisitos mínimos; entre outros.

**As exigências não foram consideradas desproporcionais, pelas autoridades competentes, logo a Administração está vinculada a elas.** Cabendo ao pregoeiro e a equipe técnica analisar em momento oportuno toda a documentação apresentada pela empresa. Como foi elucidado, diversas empresas foram desclassificadas, tendo suas propostas rejeitadas por não cumprirem os requisitos do Edital. Concordamos, ressalvando e insistindo acerca da inconstitucionalidade de exigências excessivas, no tocante à qualificação técnica, que foi objeto de questionamento por parte desta Procuradoria em Parecer inicial, mas que apesar de consideradas sanadas e atendidas, pelas autoridades competentes, as especificações, neste momento, que não é oportuno, identificamos que conforme os documentos juntados, não foram suficientes para comprovar a necessidade das exigências elencadas nem supriram eventuais irregularidades.

Diante das decisões tomadas pelas autoridades competentes, pela Comissão Permanente de Licitação e Pregoeiro, julgamos que ao serem tomadas consideraram todos os apontamentos explicitados no Parecer Jurídico, as normas infralegais e legais. Não cabendo analisar a veracidade, ou fazer um controle sobre elas.

A presente apreciação considera os aspectos jurídicos das peças constantes nos autos, presumindo-se verdadeiras as alegações, documentos, valores e o conteúdo ideológico destes.

O parecer não é ato administrativo, visa informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa, sendo meramente opinativo. Neste sentido, pontuamos que é “proibido rejeitar atestados, ainda que não se refiram exatamente ao mesmo objeto licitado, quando versarem sobre obras ou serviços similares e de complexidade equivalente ou superior.” A similitude deve ser avaliada segundo critérios técnicos, sem margem de liberdade para a administração.



Logo, quando do julgamento da habilitação do licitante que é competência do pregoeiro, auxiliado pela equipe de apoio, tal avaliação deve ser realizada durante a sessão, sempre que possível, o que não se configura no caso, diante da necessidade da Visita Técnica exigida pelo Edital.

Encerrada a etapa competitiva, passou-se ao julgamento da habilitação do licitante. Sobre o tema, a Lei nº 10.520/02 registra que:

“Art. 4º, XIII – a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, e as Fazendas Estaduais Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnicas e econômico-financeira”.

Anteriormente ao ato de homologação, faz-se necessária outra análise dos atos realizados durante a sessão, em especial ao que se refere aos documentos de habilitação e suas respectivas datas de validade, bem como verificação de autenticidade.

A lei exige requisitos mínimos para qualificar habilitada a empresa, estes requisitos são variados, especialmente os que se referem a habilitação técnica e econômico-financeira, contudo, elencamos alguns que devem ser objeto de análise específica, quais sejam:

- Habilitação Jurídica (art. 8, da Lei nº 8.666/93 – comprovada conforme Declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF de folhas 2078 e 2071);
- Comprovação de regularidade perante as Fazendas Nacional, Estadual e Municipal (art. 4º, X, da Lei nº 10.520/02 – comprovada conforme Declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF de folhas 2078 e 2071 e Certidões Atualizadas de folhas 2081 /2083) ;
- Regularidade fiscal perante a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (art. 4º, X, da Lei nº 10.520/02 – comprovada conforme Declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF de folhas 2078 e 2071);
- Prova de regularidade quanto às obrigações trabalhistas (art. 29, V, da Lei nº 8.666/93 – conforme Declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF de folhas 2078 e Certidão de folhas 2084 e 2071);



- Certidão de Acervo Técnico – CAT número 223432/2020 e 452872/2019 (fls. 2010/2047).

O Edital trouxe no item 09 os critérios exigidos para a habilitação. No presente procedimento, a habilitação da licitantes foi verificada por meio do **SICAF, Certidão Negativa de Falência e Concordata, Balanço Patrimonial e documentos de qualificação técnica, que foram atestados pelo setor de Engenharia Competente, inclusive por visita técnica através do preenchimento de um Relatório de visita Técnica**, e ainda, documentação complementar com a Certidão Estadual de distribuições cíveis do Poder Judiciário do TJGO expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica.

Após análise da documentação apresentada pela empresa GÁVEA Pavimentação Asfáltica e Construções EIRELI, reconhecemos que a maioria dos critérios que dizem respeito à habilitação, exigidos pelo item 09, do Edital responsável por este Pregão Eletrônico, foram satisfeitos pela referida licitante vencedora. **Exceto a apresentação de CAT que comprovasse a execução de serviços de reforma e instalações prediais em edificações de no mínimo 4.500,00 m<sup>2</sup>.**

As atas de realização do Pregão encontram-se juntadas ao processo e contém informação dos licitantes participantes; as propostas apresentadas; os avisos, esclarecimentos e impugnações; os lances ofertados; a aceitabilidade da proposta de preço; a habilitação; e o resultado da licitação.

Vale mencionar a existência da previsão contida no Decreto nº 10.024/2019 que regulamenta a licitação, na modalidade pregão eletrônico, no âmbito da administração pública federal, no artigo 8º, §2º, *in verbis*:

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

§ 2º A ata da sessão pública será disponibilizada na internet imediatamente após o seu encerramento, para acesso livre.

Apesar de existir em âmbito Municipal o Decreto nº 2968/2008 que dispõe sobre normas e procedimentos da licitação denominada pregão presencial e eletrônico, no âmbito do Poder Executivo do Município de Goiânia, a qual não trouxe dispositivo correspondente ao mencionado, seria prudente seguir o disposto no Decreto nº 10.024/2019 contemplando assim o princípio da publicidade que rege os procedimentos licitatórios.



Nesse sentido, **orienta-se a Comissão Permanente de Licitação que proceda com a disponibilização da ata complementar nº 1 da sessão pública na internet.**

Ressaltamos que o pregoeiro como responsável pela ata da sessão do pregão eletrônico é quem registra nela todo o ocorrido durante essa fase do procedimento e por fim, adjudica o objeto licitado, após decisão dos recursos interpostos. Os recursos foram interpostos e analisados, entretanto de modo totalmente subjetivo e sem fundamentação devida.

A adjudicação ainda não foi feita. A autoridade competente atesta a legalidade do certame através da homologação, que é ato administrativo. A adjudicação, por sua vez, é ato da Administração que atribui o objeto da licitação ao vencedor do certame licitatório. No âmbito do pregão, o pregoeiro apenas adjudicará o objeto licitado caso não haja recurso interposto. Isso porque, no caso de existe interposição de recurso da decisão que declarar o vencedor do certame, quem adjudicará e homologará a licitação será a autoridade competente. No caso em comento, havia necessidade de Visita Técnica para que a empresa fosse considerada habilitada, por isso a adjudicação foi postergada.

O parecer jurídico constitui-se, tão somente, como uma mera opinião emitida pela Procuradoria, não constituindo sua manifestação como ato administrativo em sentido formal e material apto a aumentar ou restringir a esfera de direito. Os pareceres não vinculam a decisão administrativa a ser proferida pela autoridade competente no caso concreto.

Resta clarividente, pois, que o parecer é opinativo. Neste caso, o presente processo foi encaminhado à Procuradoria Jurídica para conhecimento e providências quanto a empresa classificada/habilitada – Gávea pavimentação Asfáltica e Construções Eireli, após visita técnica *in loco* realizada conforme relatório anexado ao Memorando nº 203/2021 – Divisão de Engenharia.

Após toda explanação ofertada, averiguamos que os trâmites legais previstos nas normas de regência para a adjudicação e homologação do objeto licitado não foram seguidas. **Data vênia, não concordar com as decisões tomadas pelas autoridades competentes no decorrer do procedimento, nos moldes em que foram feitas, nem com o posicionamento do setor técnico (Divisão de Engenharia) quanto à qualificação técnica necessária a ser exigida pela empresa vencedora no tocante a habilitação, no que se refere aos aspectos jurídicos, não podemos deixar de avaliar o Interesse Público presente, e a necessidade emergente da contratação dos serviços de manutenção predial, ora licitados. Considerando os prejuízos incontestáveis que a**



**não homologação do certame acarretaria, e o conseqüente retorno a fase inicial do procedimento licitatório, a autoridade competente, deve fazer um juízo de conveniência e oportunidade, procedendo a um saneamento do processo, e corrigindo eventuais falhas que considerar necessária.** Tecemos, vários apontamentos em relação ao procedimento realizado, e identificamos fatos atípicos realizados, decisões subjetivas, e **não observância da vinculação ao instrumento convocatório.**

Ao longo do procedimento existiram diversas irregularidades que inclusive o levaram a ser questionado no TCM/GO. No que diz respeito a fase externa do Pregão Eletrônico nº 11/2021, não reputamos regular, dado que a habilitação da empresa Gávea Pavimentação Asfáltica e Construções EIRELI foi feita sem observância das normas editalícias.

Insta salientar que por não possuir habilitação específica, esta Especializada se absteve de produzir manifestação técnica acerca dos documentos que comprovam a qualificação técnica da empresa, porquanto pressupomos que foram analisados pelo setor técnico competente, em momento oportuno, bem como a desclassificação das empresas, que foram baseadas em qualificação técnica, e na não apresentação de documentos técnicos exigidos.

#### **IV. DA CONCLUSÃO**

Ante o exposto, e da documentação que instrui os autos com respaldo na legislação que rege a matéria, ressaltando o conteúdo não vinculante deste pronunciamento, ausente, via de consequência, responsabilidade solidária ante aos aspectos ora declinados:

Considerando que a Comissão Permanente de Licitação não pode delegar competências exclusivas de sua alçada, tais como habilitação e julgamento das propostas;

Considerando que o parecer é meramente opinativo;

Considerando que foram **elencadas diversas falhas** no decorrer do procedimento;

Considerando que **não identificamos que a empresa Gávea Pavimentação Asfáltica e Construções EIRELI, cumpriu todos os requisitos de HABILITAÇÃO exigidos no Edital, em especial** o enumerados no item 9.3.3. **Execução de serviços de reforma e instalações prediais em edificações de no mínimo 4.500,00 m<sup>2</sup>:**

**Concluimos pela irregularidade** da fase externa do Processo Licitatório – *Pregão Eletrônico nº 11/2021* e **recomendamos** que a autoridade competente, antes de adjudicar o objeto e decidir pela homologação, analise todos os pontos mencionados, e



reveja de ofício todos os atos praticados, pautando sua decisão e análise de conveniência e oportunidade nas principais normas e princípios que norteiam a atuação administrativa.

É o parecer, salvo melhor juízo, que submeto à apreciação do Procurador-Geral deste Poder, Dr. Kowalsky do Carmo Costa Ribeiro.

**PROCURADORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
GOIÂNIA**, aos **08 (oito)** dias do mês de **outubro** do ano de **2021**.

  
**Jordana Scalia Pereira Passos**  
Procurador Jurídico Legislativo  
OAB/GO 61.084



Referência: **2021/0001624**

Interessada: **Diretora Geral**

Assunto: **Contratação de Manutenção Corretiva e Preventiva Predial.**

### DESPACHO Nº 1160/2021

Trata-se de análise de Parecer Jurídico sobre a abertura de procedimento licitatório para contratação de empresa especializada na prestação de serviço de manutenção corretiva e preventiva predial, na modalidade Pregão, para atender a Câmara Municipal de Goiânia.

Evidente a **não observância** do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, invocado, entre outros, na desqualificação de outras empresas, acolho *in totum* o Parecer Jurídico nº 1028/21 da lavra da Dra. Jordana Scalia Pereira Passos.

Saliento que, o presente Órgão Consultivo não emite manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade". Deste modo, o exame dos autos por parte desta Especializada Jurídica foi restrito a aspectos jurídico-formais, sem adentrar na matéria de natureza técnica ou no mérito administrativo.

Assim, abstraindo-se de análises que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, bem como relativas à conveniência e oportunidade do ato, próprias e exclusivas da Administração, cujo juízo de mérito compete à Autoridade Administrativa e não ao órgão de assessoramento jurídico.

Prosseguindo, no que tange à conveniência da manutenção da licitação, por ser aspecto afeto ao juízo da autoridade, ressalvamos que, **caso se entenda pela inconveniência**, poderá a licitação ser **revogada**, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos pelo Art. 49 da Lei n.º 8.666/93, "*in verbis*":

"Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente



comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

*§ 1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.*

*§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.*

*§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.*

*§ 4º O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação". (Grifamos)*

Deste modo, é importante observar que a revogação, nos termos da própria lei, somente será possível se existir motivo superveniente suficiente a justificar tal conduta, nos termos do que preleciona MARÇAL JUSTEN FILHO:

*"Ao determinar a instauração da licitação, a Administração realiza juízo de conveniência acerca do futuro contrato. Esse juízo é confirmado quando da elaboração e aprovação do ato convocatório. No momento final da licitação, após apurada a classificação, exercita-se novo juízo de conveniência. Não se trata, porém, do mesmo juízo. Exercita-se sobre suportes fáticos distintos. Vale dizer, a Lei reconhece um condicionamento à revogação. A Administração pode desfazer seus próprios atos, a qualquer tempo, tendo em vista avaliação de sua inconveniência. Tendo concluído que o ato é conveniente e determinado sua prática ou manutenção, a Administração se vincula a essa decisão. Poderá revê-la desde que existam circunstâncias novas, inexistentes ou desconhecidas à época anterior. Logo, não se admite que a Administração julgue, posteriormente, que era inconveniente*



*precisamente a mesma situação que fora reputada conveniente em momento pretérito." (FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8 ed. São Paulo, Dialética, 2001. p.481).*

A licitação, seja qual for a sua modalidade, constitui procedimento administrativo e, como tal, comporta revogação, por razões de interesse público, e anulação, por ilegalidade, nos termos do Art. 49 da Lei nº 8.666/93. A decisão de revogar ou anular uma licitação consiste no seu desfazimento pela autoridade administrativa competente para a aprovação do procedimento, isto é, para sua homologação, reservada também a possibilidade do Judiciário anular o certame desde que provocado por quem tenha legítimo interesse para agir.

Entendendo ser caso de desfazimento do processo licitatório, a Administração deve comunicar aos licitantes essa sua intenção, oferecendo-lhes a oportunidade, no prazo razoável que lhes assinalar, de defender a licitação promovida, procurando demonstrar que não cabe o desfazimento, antes da decisão ser tomada.

Porém, se levado a efeito o desfazimento sem que tenha sido assegurado antes o direito ao contraditório e ampla defesa, a decisão será nula, só por essa razão. De qualquer forma, decidido o desfazimento, assiste ainda aos licitantes o direito de interpor recurso administrativo, com fundamento no Art. 109, I, alínea "c", da Lei nº 8.666/93.

Além disso, o ato de revogação ou de anulação pela própria Administração, atuando de ofício ou por provocação de terceiros, deve ser motivado, sendo necessário parecer escrito e devidamente fundamentado.

Todavia, em que pese esse posicionamento, cogita-se a possibilidade de supressão do contraditório e da ampla defesa nos casos em que o desfazimento do processo de contratação ocorra antes da homologação do certame e da adjudicação do objeto.

A hipótese encontra fundamento no posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, o qual defende a tese de que antes da adjudicação do objeto e



da homologação do certame, **o particular declarado vencedor não tem qualquer direito a ser protegido em face de possível desfazimento do processo de contratação, o que afasta a necessidade de lhe ser assegurado o exercício do contraditório e da ampla defesa.**

Nesse sentido, corroboram com a desnecessidade de contraditório e ampla defesa face à revogação de licitações não homologadas a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça. Confirma-se o Mandado de Segurança nº 23.402, do Superior Tribunal de Justiça e o Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 23.402/STJ.

Mencione-se ainda o teor do julgamento do Agravo regimental no Agravo de Instrumento nº 228.554-4- Minas Gerais, movido no Supremo Tribunal Federal. O relator, Ministro Cezar Peluso assim se pronunciou:

*[...] Ora, **antes da homologação da licitação**, não exsurge aos concorrentes nenhum direito subjetivo capaz de impedir a revogação da abertura do processo licitatório, por óbvia conveniência pública [...] **Nessas circunstâncias em que com a revogação nada sofreu a esfera dos direitos e interesses privados, não havia lugar para observância de contraditório e ampla defesa**, inerentes à cláusula constitucional do justo processo da lei (due process of law), cujo alcance está em impedir ação arbitrária e lesiva ao Estado.” (Destacamos).*

Por derradeiro, cita-se o relatório da Tomada de Contas nº 019.630/2006-6 do Plenário do Tribunal de Contas da União.

Portanto, como a licitação não foi homologada, o licitante que se apresenta regular, declarado como tal pela Comissão pertinente, não tem qualquer direito a ser protegido em face de eventual desfazimento do processo de contratação (revogação do certame), o que dispensa a necessidade de lhe ser assegurado o exercício do contraditório e ampla defesa, bem como em relação aos demais concorrentes, por questões de conveniência e oportunidade da licitação, não havendo sequer interesse jurídico em possível recurso administrativo manejado.



Insta atentar que a revogação, no âmbito dos poderes administrativos, é conduta lícita da Administração que não enseja qualquer indenização aos licitantes, nem particularmente ao vencedor, e/ou vencedores, que tem expectativa na celebração do contrato, mas não é titular de direito subjetivo e haverá de estar devidamente realizado após a contratação.

Registra-se que a presente análise e a do Parecer que se acolhe teve como premissa a veracidade e exatidão dos dados, informações, cálculos e valores constantes do presente processo, que são de responsabilidade exclusiva da Administração, aceitos com presunção de validade, portanto, a análise proferida neste opinativo se ateve as questões jurídicas, sendo que os elementos técnicos não se incluem no âmbito de análise desta Procuradoria.

Ante o exposto, opina-se, pela viabilidade jurídica da sugestão que se faz para revogação do certame Pregão Eletrônico nº 11/2021, devendo ser observados os requisitos legais dispostos no Art. 49 da Lei nº 8.666/93, cujo mérito administrativo da pretensão fica a critério do juízo da autoridade administrativa/financeira que, se assim deliberar, fundamentará ainda, a sua decisão nos termos do Art. 38, inciso IX da aludida norma legal, concretizado o respectivo ato, necessariamente deverá ser publicado na imprensa oficial (§ 1º do Art. 109), a fim de viabilizar a impetração de eventual recurso administrativo (embora não deve ser provido).

Ademais, como a pretensa revogação recai sobre **licitação ainda não homologada**, o contraditório e a ampla defesa ficam dispensados, a teor da jurisprudência dos Tribunais Superiores e Tribunal de Contas da União. No sentido de acolher o Parecer Jurídico 1028/2021, **concluo pela irregularidade da fase externa do Processo Licitatório - Pregão Eletrônico nº 11/2021** pelos motivos alinhavados.

Determino a remessa dos autos à Diretoria Financeira, para as devidas providências.

**GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA**, aos **08 (oito)** dias do mês de **outubro** do ano de **2021**.

Kowalsky do Carmo Costa Ribeiro  
**Procurador-Geral**

Kowalsky do Carmo Costa Ribeiro  
Procurador-Geral  
OAB/GO 33 710