

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

PROCESSO LICITATÓRIO N° 59/2024
MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO N° 35/2024
REGISTRO DE PREÇOS N° 34/2024

OBJETO: Registro de preços para contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços de manutenção, conservação, reparos, revitalização e reforma de espaços públicos, mediante fornecimento de mão de obra, equipamentos e materiais necessários, destinada ao atendimento de necessidades eventuais e futuras surgidas no âmbito dos municípios que integram o Consórcio Intermunicipal de Saúde e Serviços do Alto do Rio Pará.

Impugnante: EFX INCORPORADORA LTDA

I- DO RELATÓRIO:

Trata-se de impugnação apresentada pela **EFX INCORPORADORA LTDA**, em face do edital do Processo Licitatório n° 59/2024, Pregão Eletrônico n° 35/2024, que tem como objeto o registro de preços para contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços de manutenção, conservação, reparos, revitalização e reforma de espaços públicos, mediante fornecimento de mão de obra, equipamentos e materiais necessários, destinada ao atendimento de necessidades eventuais e futuras surgidas no âmbito dos municípios que integram o Consórcio Intermunicipal de Saúde e Serviços do Alto do Rio Pará, requerendo em síntese que:

Passa-se à análise do mérito.

II- DA ANÁLISE:

1) Da suposta ausência do Estudo Técnico Preliminar (ETP)

A Impugnante alega que o Processo Licitatório n° 59/2024 é desprovido de Estudo Técnico Preliminar (ETP) o que representa uma falha grave que compromete a legalidade e a eficiência do certame, além de descaracterizar a própria função do Consórcio.

O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** é, de fato, um documento de grande relevância para as contratações públicas, pois permite a análise da viabilidade técnica, econômica e ambiental da solução pretendida, sendo essencial para garantir a eficiência e a adequação da contratação. Contudo, é importante ressaltar que, conforme o disposto no art. 18, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, sua elaboração pode ser dispensada no caso de contratação de obras e serviços comuns de engenharia, desde que seja demonstrado que tal dispensa não prejudica a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados.

No contexto do Processo Licitatório nº 59/2024, a dispensa do Estudo Técnico Preliminar (ETP) seria, de fato, cabível. No entanto, vale destacar que, embora a dispensa fosse possível, o **ETP foi devidamente elaborado e compõe os autos do processo**:

A elaboração do ETP demonstra o zelo da Administração pela conformidade legal e a busca por uma contratação bem fundamentada, com a análise técnica e econômica da viabilidade da solução. Isso reforça a regularidade do processo e a adoção de boas práticas na condução do certame, assegurando que os padrões de desempenho e qualidade desejados sejam atendidos.

Assim, embora o Estudo Técnico Preliminar (ETP) não tenha sido divulgado juntamente com o edital, sua existência e conteúdo podem ser verificados nos autos do processo administrativo que deu origem à licitação. Essa prática está em conformidade com a legislação vigente, uma vez que a **divulgação do ETP não é obrigatória**.

Sobre o tema, a Corte de Contas, em representação, analisou a inclusão do estudo técnico preliminar (ETP) como anexo do edital de licitação.

O relator analisou que, em que pese reconheça a existência de precedentes do TCU que entendem pela obrigatoriedade do documento, não verificou na Lei nº 14.133/2021 “nenhum dispositivo que estabeleça que o estudo técnico preliminar deve ser um anexo do edital de licitação”¹.

Assim, o Plenário do TCU, acolhendo a sugestão do relator, cientificou o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e a Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU) de que a Lei 14.133/2021 “*não obriga a inclusão do ETP como um anexo do instrumento convocatório*”.

Portanto, embora a legislação preveja a elaboração do ETP, não há obrigação legal de sua disponibilização junto ao edital.

Ademais, a alegação do Impugnante de que o Projeto Básico apresentado pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde e Serviços do Alto do Rio Pará (Cispará) transferiria a responsabilidade pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) aos entes consorciados está **totalmente equivocada** e carece de fundamento. Em momento algum foi estabelecida,

¹ TCU, Acórdão nº 2.273/2024, do Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em 23.10.2024.

no Projeto Básico ou em qualquer outro documento pertinente ao Processo Licitatório nº 59/2024, a transferência dessa responsabilidade para os municípios consorciados.

O ETP é um instrumento essencial para a gestão pública e para o planejamento das contratações, com o objetivo de garantir a eficiência e a economicidade dos processos licitatórios. A responsabilidade pela sua elaboração é do órgão ou entidade responsável pela licitação, que, neste caso, é o **Cispará**. Não há, portanto, qualquer disposição no Projeto Básico que implique em transferir essa obrigação aos entes consorciados.

O que o Consórcio, de maneira prudente e transparente, sempre sugere aos entes consorciados, é que elaborem seus próprios ETPs como uma **análise preliminar** para verificar a viabilidade da formalização do Contrato de Programa junto ao Cispará. Essa sugestão tem como objetivo auxiliar os municípios na análise de custos e benefícios, e não implica em qualquer transferência de responsabilidade.

Portanto, a interpretação do Impugnante é **incorreta**.

2) Da alegada Incompatibilidade do Sistema de Registro de Preços

A impugnante alega que no edital constam serviços de alta complexidade e diversidade, incompatíveis com a natureza própria do registro de preços.

Os serviços listados na planilha orçamentária possuem como finalidade a **manutenção, conservação, reparos, revitalização e reforma de espaços públicos**, tais como prédios públicos, praças e demais áreas de uso coletivo. Trata-se de serviços comuns, de caráter básico, padronizáveis e rotineiros, cuja execução é possível em diferentes contextos sem prejuízo à uniformidade exigida pelo sistema de registro de preços.

Cabe ressaltar que os serviços previstos visam atender necessidades de reparação pontual, cuja aplicação poderá variar de acordo com as demandas de cada local. Por exemplo:

- Na reforma de um banheiro público, poderão ser necessários serviços como demolição de revestimentos, execução de instalações elétricas e hidráulicas, bem como fornecimento e instalação de louças e metais, luminárias, janelas, portas e similares.

- Já em praças públicas, poderão ser executados serviços como reparos em pavimentação, meios-fios, sarjetas e possíveis intervenções para passagem de tubulações de drenagem, água ou esgoto, coleta de entulho por maquinário, demolições pesadas, plantio de grama, vegetação arbustiva e similares.

Esses serviços, embora aplicáveis em diferentes cenários, possuem um caráter essencialmente **comum e padronizado**, sendo definidos por itens orçamentários claros e objetivos no edital. Assim, não há exigência de projetos básicos individualizados para cada intervenção, considerando que a natureza dos serviços foi previamente especificada.

Os serviços previstos, além de materialmente pouco relevantes, estão decompostos em atividades simples, típicas de intervenções isoladas, que podem ser objetivamente definidas, conforme especificações usuais no mercado, e possuem natureza padronizável e pouco complexa, entendendo não haver óbice ao emprego do sistema de registro de preços na sua contratação.

A utilização do sistema de registro de preços justifica-se, ainda, pelos seguintes motivos:

- 1- A demanda dos serviços tem natureza rotineira e se repete indefinidamente ao longo do tempo, tendo em vista que sempre haverá a necessidade de manutenção, conservação, reparos, revitalização e reforma de espaços públicos;
- 2- Embora a demanda seja rotineira, não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração, tendo em vista que pode surgir a qualquer momento a necessidade de contratação dos serviços;
- 3- O objeto é divisível e passível de fracionamento sem perda de qualidade ou de suas características essenciais, podendo ser contratado de forma parcelada, de acordo com as necessidades de cada Município;
- 4- A licitação tem como objetivo o atendimento a mais de um órgão;
- 5- Tendo em vista a impossibilidade de definir o quantitativo a ser demandado pelos Municípios, não é possível a reserva orçamentária pelo Cispará.

3) Da alegada aglutinação indevida de itens

A Impugnante alega ter havido aglutinação indevida de itens na licitação em questão e questiona a utilização do critério de julgamento “menor preço global”.

As Súmulas 247, do Tribunal de Contas da União e 114, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, respectivamente, com seguintes redações:

Súmula nº 247 - TCU: "É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se à essa divisibilidade".

Súmula 114 - TCE/MG: "É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações."

Uma leitura apressada poderia levar à equivocada conclusão de que a adoção do tipo de julgamento “menor preço global” seria, a princípio, uma irregularidade.

No entanto, é de se observar que ambas as Súmulas em questão possuem condições no sentido de que a licitação por itens somente deve ser adotada quando: a) tal medida propiciar melhor aproveitamento das condições de mercado; b) não acarretar perda da economia de escala; e c) não acarretar prejuízo para o conjunto ou complexo a ser contratado.

Como se observa, o aspecto técnico da questão está atrelado mais a natureza do objeto do que propriamente a imposição legal. Assim, após a análise dos elementos que integram a caracterização do objeto em questão é que se poderá concluir sobre a viabilidade da adoção do parcelamento de que trata a Lei.

Tanto é assim que, nas hipóteses de licitação com diversidade de serviços, o entendimento dos Tribunais de Contas tem sido o de que o parcelamento ou não do objeto da licitação deve ser auferido sempre no caso concreto, perquirindo-se essencialmente acerca da viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto.

O TCU, no Acórdão nº 732/2008, se pronunciou no sentido de que "*a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto*".

Assim, no caso concreto, verificou-se que o fracionamento do serviço seria inviável em razão de suas características técnicas. E, ainda que fosse possível sua divisibilidade, poderia ocasionar prejuízos à Administração em razão da dificuldade de execução das etapas de um mesmo serviço, por empresas diversas.

Ademais, o critério de julgamento "menor preço global" facilitará a gestão das contratações, tendo em vista que o objeto será executado por uma mesma empresa.

Desta forma, as disposições acima expostas evidenciam de forma clara e incontestável o caráter excepcional do regramento que compele à Administração Pública a licitar o objeto em diversos itens, posto que, são claras ao condicionar tal obrigação à comprovação da viabilidade técnica e econômica de tal fracionamento, assim como à inexistência da perda da economia de escala.

Vale ressaltar que a divisão dos serviços em parcelas poderia prejudicar a coerência na execução, uma vez que as atividades muitas vezes se sobrepõem e exigem uma execução integrada.

Neste contexto, a utilização do critério "menor preço global" no presente caso é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica. Ademais, possibilitará maior nível de controle pela Administração na execução do objeto, a maior interação entre as diferentes fases do serviço, a maior facilidade no cumprimento do cronograma preestabelecido e na observância dos prazos e a concentração da garantia dos resultados.

4) Da alegada ilegalidade na validade das propostas:

A Impugnante alega que o edital informa prazo de validade das propostas mínimo de 60 dias, disposição é incompatível com o § 3º do art. 90 da Lei nº 14.133/21, que estabelece que, "decorrido o prazo de validade da proposta indicado no edital sem convocação para a contratação, ficarão os licitantes liberados dos compromissos assumidos". Alega que no caso em tela, o edital prevê apenas um prazo mínimo de validade das propostas, mas não um

prazo terminativo. Segundo a empresa, isso significa que caso a Administração não convoque os licitantes para a contratação em até 60 dias, eles estarão vinculados à sua proposta por prazo indeterminado.

Ocorre que a interpretação da Impugnante, mais uma vez, está equivocada. O instrumento convocatório é claro ao estabelecer que o prazo mínimo de validade aceito é de 60 (sessenta) dias. Assim, cada licitante tem a liberdade de ofertar proposta com validade superior a esse período, devendo para isso indicar o prazo específico em sua proposta.

A validade indicada no edital refere-se ao prazo mínimo, não havendo qualquer imposição de prazo indeterminado.

Em todos os casos, o licitante estará vinculado exclusivamente ao prazo de validade que ele próprio indicou em sua proposta.

Portanto, o vínculo não excede o prazo expressamente indicado pelo próprio licitante, respeitando-se os princípios da transparência e da segurança jurídica que regem as contratações públicas.

Dessa forma, a interpretação apresentada pela Impugnante não condiz com as disposições editalícias, que estão em conformidade com as normas legais aplicáveis e asseguram clareza quanto aos direitos e deveres dos licitantes.

Esclarecemos que o edital foi elaborado de maneira a garantir a lisura do certame e a observância dos princípios da isonomia, da legalidade e da eficiência, sem prejuízo ao interesse público e aos participantes.

5) Da suposta Ilegalidade do Edital por Ausência de Exigências Relativas ao Programa de *Compliance*

A Impugnante aduz haver ilegalidade no edital por "**Ausência de Exigências Relativas ao Programa de *Compliance***"

Considerando as disposições do art. 25, § 4º, da Lei 14.133/2021, verifica-se que assiste razão à Recorrente.

Deste modo, edital deve ser alterado para que conste a obrigatoriedade de implementação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de seis meses, contado da assinatura do contrato.

III- DECISÃO

Pelo Exposto, a impugnação interposta pela empresa EFX INCORPORADORA LTDA é conhecida por estar tempestiva, e na análise do mérito, julga-se PARCIALMENTE PROCEDENTE.

Pará de Minas/MG, 19 de dezembro de 2024.

Fernanda Rafaela AB Gonçalves
Fernanda Rafaela Antônia Barbosa Gonçalves
Pregoeira do Cispará