

IMPUGNAÇÃO DO EDITAL

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 031/2024

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 053/2024

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE E SERVIÇOS DO ALTO DO RIO PARÁ - CISPARÁ

Prezado(a) Senhor(a),

Por meio deste, a empresa abaixo assinada, com fulcro nos princípios da ampla concorrência e da isonomia previstos na Constituição Federal e na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), vem respeitosamente apresentar IMPUGNAÇÃO ao Pregão Eletrônico nº 031/2024, conforme os fundamentos a seguir expostos:

1. Ausência do Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O presente edital apresenta flagrante irregularidade ao deixar de disponibilizar o Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento essencial e exigido pelo artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, para fundamentar e justificar a contratação objeto do certame. A elaboração do ETP constitui etapa obrigatória da fase preparatória de qualquer licitação, sendo indispensável para a definição precisa do objeto, a análise de viabilidade da contratação e a demonstração dos padrões de desempenho e qualidade almejados.

Embora o referido documento não seja obrigatório como parte integrante dos anexos do edital, a carência das informações técnicas de execução do objeto revela a imprescindibilidade da disponibilização do ETP. A ausência desse estudo compromete gravemente a regularidade do certame, uma vez que inviabiliza a plena compreensão do objeto pelos licitantes e impede a avaliação da compatibilidade entre as condições de execução e os custos estimados.

O § 3º do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, inclusive, reforça a obrigatoriedade do ETP ao estabelecer que, nas contratações de obras e serviços comuns de engenharia, somente é dispensada a elaboração de projetos quando comprovada a inexistência de prejuízo à aferição de desempenho e qualidade, mediante estudo técnico preliminar. Essa previsão evidencia que o ETP não é mera formalidade, mas instrumento essencial para a definição e motivação do procedimento licitatório.

Inclusive, embora mencionado no edital, o **Projeto Básico** sequer foi anexado na documentação, outra irregularidade que compromete a lisura do certame, tendo em vista que não existe informações acerca do planejamento do processo licitatório.

Outro ponto prejudicial pela ausência de Estudo Técnico Preliminar, é a previsão da utilização da ata de registro de preços por órgãos não participantes no certame (Item 3.2). Isso porque, tal previsão deve ser devidamente justificada¹, o que não ocorreu no caso em tela.

Cabe ressaltar que o consórcio deve se responsabilizar por identificar e consolidar as **necessidades específicas** dos municípios consorciados, apresentando um planejamento robusto que justifique a inclusão dos serviços licitados e a sua adequação ao sistema de registro de preços. A delegação dessa responsabilidade aos entes consorciados fragiliza o processo e contraria a própria lógica de existência do consórcio, que deve otimizar recursos, promover a economicidade e garantir a organização dos processos de contratação.

Portanto, a não apresentação do ETP representa uma omissão não atende o planejamento estratégico, previsto no parágrafo único artigo 11 da Lei 14.133/2021, e fragiliza a justificção da licitação em curso. A ausência desse documento compromete, ainda, a transparência e a eficiência do processo, resultando em possível direcionamento inadequado dos recursos públicos e prejuízo ao interesse dos municípios participantes.

Diante do exposto, requer-se o acolhimento desta impugnação, com a suspensão do certame até que seja disponibilizado o Estudo Técnico Preliminar do Pregão Eletrônico 31/2024.

2. Incompatibilidade do Sistema de Registro de Preços

A utilização inadequada do sistema de registro de preços no objeto licitado constitui uma das mais evidentes irregularidades do presente edital. O registro de preços é um instrumento voltado à contratação de objetos padronizados, rotineiros e previsíveis, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021, sendo aplicável somente quando há especificação uniforme e demanda previsível. No entanto, o Termo de Referência e a Planilha Orçamentária apresentados neste edital revelam a inclusão de serviços de alta complexidade e diversidade, incompatíveis com a natureza própria do registro de preços.

Vale destacar que, nos termos do Art. 85, da Lei 14.133/2021, prevê:

Art. 85 A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

- I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;
- II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

1 A inserção de cláusula em edital licitatório prevendo a possibilidade de adesão a ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do planejamento da contratação (“carona”) exige justificativa específica, lastreada em estudo técnico referente ao objeto licitado e devidamente registrada no documento de planejamento da contratação (art. 9º, inciso III, do Decreto 7.892/2013). **Acórdão 2822/2021 – TCU Plenário**

A propósito, segundo o entendimento do TCU:

O Sistema de Registro de Preços previsto na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) pode ser aplicado para obras e serviços simples de engenharia, padronizáveis e replicáveis, que não exigem a realização de estudos específicos e a elaboração de projetos básicos individualizados para cada contratação. **Acórdão 2176/2022-TCU-Plenário**

Os serviços listados envolvem atividades como execução de *serviços de manutenção, conservação, melhoramento e revitalização de vias públicas, 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 CISPORA*. Ocorre que tais serviços demandam projetos básicos individualizados, planejamento técnico detalhado e cronograma específico para cada intervenção, ou seja, **não existe a possibilidade de padronização tendo em vista as especificidades de cada ente consorciado.**

A gravidade desta situação é ainda mais evidente quando observada a ausência do Estudo Técnico Preliminar (ETP), instrumento essencial previsto no artigo 18 da Lei 14.133/2021. O ETP é indispensável para fundamentar a escolha da modalidade de licitação e deve demonstrar, de forma clara e objetiva, a real demanda dos entes consorciados e a vantajosidade da solução proposta. No caso em análise, o edital falha ao apresentar uma justificativa robusta que comprove a economicidade e a adequação do registro de preços para o objeto licitado.

Tal omissão compromete diretamente os princípios do planejamento, da economicidade e da transparência, pilares fundamentais da administração pública. A ausência de planejamento adequado também coloca em risco a execução dos serviços, uma vez que não se estabelecem parâmetros claros para sua realização.

Diante desse contexto, é evidente que a utilização do registro de preços para o objeto licitado é irregular e contrária à legislação vigente. A inclusão de serviços complexos e diversificados em um sistema voltado para a padronização contraria os objetivos da Lei 14.133/2021 e compromete a finalidade da contratação. Por essa razão, é imprescindível que sejam retirados da ata de registro de preços todos os serviços de alta complexidade e que sejam realizadas licitações específicas e individualizadas, precedidas da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, a fim de assegurar a adequação das contratações às reais necessidades dos entes consorciados e o correto uso dos recursos públicos.

3. Da inadequação da falta de parcelamento do objeto da licitação

O edital em questão apresenta inadequação quanto à falta de parcelamento dos itens licitados, configurando violação ao princípio da ampla competição e à economicidade, ambos pilares que regem os processos licitatórios conforme a Lei nº 14.133/2021. O atendimento das demandas de diferentes entes municipais requer a individualização das contratações por localidade,

especialmente em razão dos custos logísticos envolvidos, que incluem transporte de pessoal, equipamentos e materiais.

Insta salientar que o parcelamento do objeto da licitação é regra (Súmula 247 do TCU), podendo ser excetuado somente se devidamente justificado, o que não é o caso presente. Todavia, a Administração limitou-se a apresentar uma justificativa genérica e prolixa no Termo de Referência, sem demonstrar de forma concreta a inviabilidade do parcelamento. Ademais, resta evidente que a aglutinação global do objeto não seria aplicável ao caso, dado o contexto de atendimento de demandas distintas de múltiplos entes municipais, com características e necessidades específicas.

A concentração do objeto em um único lote evidentemente favorece de as grandes empresas, que possuem ampla capacidade operacional para atuar em diferentes localidades. No entanto, tal formato exclui fornecedores locais, que não dispõem da estrutura necessária para absorver custos logísticos elevados e que, por isso, são colocados em situação de desvantagem competitiva. Essa dinâmica contraria o espírito da legislação licitatória, que visa promover a concorrência e permitir a participação de um maior número de licitantes.

Dessa forma, a falta de parcelamento por localidade restringe a ampla competitividade e inviabiliza o equilíbrio econômico-financeiro da contratação, comprometendo a possibilidade de obtenção de propostas mais vantajosas, em afronta à economicidade prevista no artigo 11 da Lei nº 14.133/2021.

Por todo exposto, requer-se a revisão do edital para adequação do objeto, com a realização de parcelamento dos itens licitados por localidade, de modo a garantir a ampla competição e a participação de fornecedores locais.

4. Da validade da proposta

O edital, ora impugnado, 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”.

No caso em tela, o edital prevê apenas um prazo mínimo de validade das propostas, mas não um prazo terminativo. 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.

Ademais, o dispositivo legal supramencionado expressamente determina que o prazo de validade da proposta será estabelecido em edital. Portanto, o item 6.8 contraria esse dispositivo, pois não estabelece, de forma clara e inequívoca, o prazo de validade da proposta, ao vincular os participantes *ad aeternum*.

Diante do exposto, requer-se a adoção das medidas necessárias para corrigir a referida incompatibilidade, estabelecendo um prazo máximo de validade da proposta, de acordo com a razoabilidade e o princípio da legalidade.

5. Das exigências excessivas de comprovação da qualificação técnica

Dentre outras irregularidades, convém destacar as condições excessivas de comprovação da qualificação técnica, dispostas no edital do Pregão 31/2024, promovido pelo CISPARGÁ.

No item 7.6.14, alínea III, exige-se a obrigatoriedade de possuir um profissional registrado no CRQ, com comprovação de vínculo formal. Tal requisito não se mostra indispensável para a comprovação da capacidade técnica necessária ao objeto do certame.

Além disso, o item 7.6.15 limita a quantidade de atestados de comprovação da capacidade técnica a serem enviados pelos concorrentes.

Nessa esteira, o caput do Art. 62 da Lei 14.133/2024 prevê:

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação (...)

Sendo assim, em se tratando de exigências excessivas e limitadoras da competitividade, a retificação do edital para suprimi-las é medida que se impõe, conforme será demonstrado a seguir.

5.1 Profissional registrado no Conselho Regional de Química (CRQ)

A exigência do item 7.6.14, alínea iii, não é compatível com o objeto da licitação, visto que embora se alegue a manipulação de materiais com componentes químicos, não há indicação de riscos ou normas técnicas específicas que demandem obrigatoriamente a supervisão de um profissional dessa categoria. Além disso, o Termo de Referência não aborda de maneira específica a justificativa para a requisição do profissional, tampouco o corpo do edital.

Em contrapartida, ressalta-se o entendimento do TCU:

“Especificações com potencial de restringir o caráter competitivo da licitação devem ser adequadamente fundamentadas, com base em estudos técnicos que indiquem a sua essencialidade para atender as necessidades do órgão ou da entidade contratante.”

Acórdão 1973/2020-Plenário | Relator: WEDER DE OLIVEIRA Publicado: Informativo de Licitações e Contratos nº 396 de 18/08/2020

Portanto, inexistente a justificativa para a demanda do profissional registrado no CRQ, considerando que o objeto da licitação não contém atividade exclusiva deste profissional, a sua exigência se revela desproporcional, restringindo indevidamente a competitividade do certame.

5.2 Do quantitativo máximo de atestados de comprovação da capacidade técnica

Não obstante, a exigência contida no item 7.6.15 do edital, de limitação a no **máximo dois atestados para comprovação da capacidade técnica**, conforme previsto no edital, apresenta grave irregularidade, pois restringe de forma injustificada a possibilidade de comprovação plena da aptidão do licitante para a execução do objeto do certame. Tal previsão limita o somatório de atestados, ignorando que, em muitos casos, a capacidade técnica se demonstra por meio de um conjunto maior de experiências, especialmente em licitações envolvendo objetos de natureza ampla ou complexa.

Essa exigência impõe barreiras artificiais que favorecem grandes empresas, as quais geralmente possuem contratos de maior envergadura e podem concentrar a comprovação em dois atestados. Em contrapartida, prejudica empresas de menor porte ou em crescimento, que poderiam demonstrar sua capacidade por meio de atestados adicionais, abrangendo contratos menores, mas igualmente relevantes para a execução do objeto licitado.

Portanto, é imprescindível que essa exigência seja revisada, de forma a garantir a possibilidade de comprovação plena da capacidade técnica por meio de todos os atestados que sejam pertinentes e relevantes ao objeto do certame, assegurando a competitividade e a ampla participação de licitantes.

6. Da excessividades quanto aos equipamentos demandados

A exigência prevista no item 7.17 do edital, que determina a apresentação de uma relação de equipamentos adequados e disponíveis para a execução da obra, com idade inferior a 10 anos e que sejam de propriedade do licitante, apresenta duas irregularidades graves que comprometem a legalidade e a competitividade do certame.

Primeiramente, a exigência de que os equipamentos sejam de propriedade do licitante é desproporcional e restritiva. Essa imposição desconsidera modelos amplamente utilizados no mercado, como a locação de equipamentos, que permitem a execução do objeto contratado de forma economicamente eficiente. Ao exigir a comprovação de propriedade, o edital favorece empresas com maior capacidade financeira, em detrimento de fornecedores menores que poderiam atender às demandas por meio de outras formas de disponibilização de equipamentos.

Portanto, verifica-se que o edital impõe um ônus excessivo e desnecessário às empresas licitantes, onerando o processo licitatório e dificultando a participação de empresas de pequeno porte ou equiparadas. As empresas que não possuem equipamentos próprios, mas que possuem capacidade técnica para executar o objeto da licitação, por intermédio da locação ou empréstimos, podem ser desmotivadas a participarem do certame.

Ademais, a exigência de que os equipamentos possuam idade inferior a 10 anos também se revela inadequada. Essa restrição ignora o fato de que a condição de uso e manutenção dos equipamentos é o fator determinante para sua adequação às necessidades do contrato, e não sua idade. Equipamentos mais antigos, devidamente mantidos, podem atender com eficácia aos requisitos de execução da obra, sem comprometer a qualidade ou a segurança. Ao impor essa limitação, o edital exclui injustamente fornecedores que poderiam participar do certame, o que afronta os princípios da proporcionalidade e da competitividade.

Nesse sentido, o precedente do TCU aduz:

“As exigências de habilitação no certame licitatório devem limitar-se ao mínimo necessário à garantia da execução do futuro contrato.” Acórdão 1332/2007 Plenário

Vale ressaltar que tais exigências geram custos desnecessários para as licitantes, além de serem incompatíveis com a natureza do regime de Ata de Registro de Preços, em que a demanda é incerta, parcelada e distribuída conforme as necessidades da Administração Pública. A imposição de comprovação prévia de todos os equipamentos ignora essa peculiaridade, comprometendo a economicidade da contratação e a seleção da proposta mais vantajosa.

Portanto, a exigência em questão vai além do escopo permitido pela Lei de Licitações, podendo ser impugnada com base na falta de respaldo legal direto. Desse modo, requer a retificação do edital, para suprimir a demonstrada ofensa à legalidade e competitividade demonstradas.

7. Da Ilegalidade do Edital por Ausência de Exigências Relativas ao Programa de Compliance

O presente capítulo visa demonstrar a ilegalidade e inadequação do edital licitatório ao não prever como requisitos obrigatórios de habilitação e execução contratual a implementação das exigências contidas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). Tais exigências, essenciais no cenário contemporâneo, incluem a adoção de Programas de Compliance e medidas de governança.

O artigo 25, §4º, da Lei nº 14.133/2021, estabelece:

“Os editais de licitação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto deverão prever a obrigatoriedade de implementação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de seis meses, contado da assinatura do contrato.”

Embora a exigência seja expressa para contratações de grande vulto, a interpretação sistemática e teleológica da lei revela que os programas de integridade são aplicáveis a todas as licitações. Isso ocorre porque:

- A integridade e a governança são princípios que permeiam toda a administração pública;
- O artigo 5º da mesma lei destaca os princípios da transparência, moralidade e eficiência.

A ausência de exigência do Programa de Compliance desrespeita:

1. O princípio da moralidade administrativa;
2. A necessidade de prevenir fraudes, corrupção e riscos contratuais;
3. A importância de adotar medidas proativas de governança e integridade.

Além disso, o artigo 60, inciso IV, estabelece que o Programa de Compliance é critério de desempate entre propostas. A não inclusão desse requisito:

- Impede a administração de selecionar fornecedores mais preparados e íntegros;
- Fere os objetivos de isonomia e melhoria na execução contratual.

Portanto, a ausência das exigências relativas aos Programas de Compliance no edital representa violação grave às normas legais e constitucionais, comprometendo o interesse público, a transparência e a segurança jurídica. A administração pública, como guardiã dos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito, deve corrigir essa omissão de forma imediata.

A retificação do edital não é apenas uma obrigação legal, mas uma medida essencial para proteger a administração, os cidadãos e os recursos públicos, assegurando a integridade, governança e eficácia na execução dos contratos.

6. Conclusão e pedido

Diante do exposto, solicita-se o recebimento da impugnação do Edital do Pregão nº 031/2024, pelos fundamentos acima elencados da Ata de Registro de Preços, promovendo maior adequação às necessidades dos municípios consorciados e respeito aos princípios de isonomia, ampla concorrência e economicidade que regem o processo licitatório.

Sem mais para o momento, renovamos nossos protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

EFX INCORPORADORA LTDA
Representada por Ezequiel Simplicio de Souza
CPF: 100.290.166-90