

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

PROCESSO LICITATÓRIO N° 53/2024
MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO N° 31/2024
REGISTRO DE PREÇOS N° 29/2024

OBJETO: Registro de Preços para contratação de empresa de engenharia para prestação 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 CISPARÁ.

Impugnante: EFX INCORPORADORA LTDA

I- DO RELATÓRIO:

Trata-se de impugnação apresentada pela **EFX INCORPORADORA LTDA**, em face do edital do Processo Licitatório n° 53/2024, Pregão Eletrônico n° 31/2024, que tem como objeto o registro de preços para contratação de empresa de engenharia para prestação 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 CISPARÁ, 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 edital do Pregão Eletrônico n° 31/2024 apresenta flagrante irregularidade ao deixar de disponibilizar o Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento essencial e exigido pelo artigo 18 da Lei n° 14.133/2021, para fundamentar e justificar a contratação objeto do certame.

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 53/2024, 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.

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.

2) Da alegada Incompatibilidade do Sistema de Registro de Preços

A impugnante alega que o sistema de registro de preços é incompatível com o objeto da licitação.

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

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

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.

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

1- A demanda dos serviços tem natureza rotineira e se repete indefinidamente ao longo do tempo;

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 inadequação da falta de parcelamento do objeto da licitação

A Impugnante alega a inadequação da falta de parcelamento do objeto da licitação, tendo em vista 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 exigência excessiva de comprovação da qualificação técnica

A Impugnante alega que a existência de condições excessivas de comprovação da qualificação técnica, dispostas no edital do Pregão.

No item 7.6.14, III, exige-se a obrigatoriedade de possuir um profissional registrado no CRQ, com comprovação de vínculo formal. Segundo a empresa, tal requisito não se mostra indispensável para a comprovação da capacidade técnica necessária ao objeto do certame. Entretanto, entende-se que a exigência de um profissional registrado no Conselho Regional de Química (CRQ), justificativa em razão do uso dos serviços de “Pintura de faixa com termoplástico por aspersão - espessura de 1,5 mm”, fundamenta-se na complexidade técnica e na relevância da correta aplicação dos materiais químicos utilizados nesse tipo de serviço. A pintura termoplástica envolve a manipulação de substâncias químicas específicas, como resinas, pigmentos, catalisadores e aditivos, cuja aplicação inadequada pode comprometer a aderência ao pavimento, a refletividade, a durabilidade e a estabilidade térmica das faixas, impactando diretamente a segurança viária.

O profissional registrado no CRQ detém o conhecimento técnico necessário para assegurar que os materiais sejam manipulados e aplicados em conformidade com as normas técnicas vigentes, garantindo a qualidade do serviço. Além disso, a presença de um responsável técnico formalmente vinculado atende às determinações da Lei nº 6.839/1980, que exige a supervisão por profissionais habilitados nas atividades que envolvam produtos químicos, conforme regulamentado pela Lei nº 2.800/1956 e pelas Resoluções Normativas do CRQ.

Outro ponto crucial é a segurança operacional e ambiental associada à pintura termoplástica. O processo requer o aquecimento dos materiais a temperaturas superiores a

200°C, o que pode gerar riscos significativos, como queimaduras, emissão de vapores tóxicos e contaminação ambiental devido ao descarte inadequado de resíduos. O profissional habilitado tem a responsabilidade de implementar medidas de segurança para prevenir acidentes, mitigar impactos ambientais e garantir a observância das normas regulamentadoras, como a NR-15 e a NR-20, promovendo condições seguras de trabalho.

Além do aspecto técnico, a exigência de um profissional registrado no CRQ é prática consolidada em editais que demandam a execução de serviços especializados, como forma de garantir a padronização da qualidade e a segurança jurídica das contratações públicas. A obrigatoriedade não representa restrição à competitividade, mas, sim, uma salvaguarda necessária para evitar falhas contratuais, prejuízos ao erário e riscos à segurança pública decorrentes de uma execução inadequada do serviço.

Portanto, diante da complexidade técnica, dos riscos inerentes e da necessidade de conformidade legal, a exigência de um profissional registrado no CRQ, com vínculo formal, apresenta-se como uma medida indispensável para assegurar a qualidade, a segurança e a eficiência na execução de serviços de pintura termoplástica de faixas.

A Impugnante questiona, ainda, que o item 7.6.15 limita a quantidade de atestados de comprovação da capacidade técnica a serem enviados pelos concorrentes.

A exigência de comprovação de capacidade técnica tem como fundamento principal assegurar que a empresa licitante e seus responsáveis técnicos disponham de experiência comprovada e aptidão para a execução do objeto do contrato, garantindo assim que a necessidade administrativa será atendida de forma eficiente e eficaz.

Além disso, a exigência de atestados técnicos é essencial para demonstrar que a empresa possui expertise em obras ou serviços semelhantes aos licitados, especialmente quando se considera a possibilidade de contratações que envolvam altos quantitativos ou demandas simultâneas.

Assim, considerando o fato de que possa haver contratações em quantidades elevadas ou até totais dos quantitativos apresentados na planilha orçamentária, urge a necessidade da empresa comprovar que consegue e tem capacidade técnica para executar serviços de grande relevância em quantitativos.

Busca-se, com essa exigência, proteger o interesse público e assegurar que a empresa contratada esteja devidamente preparada para executar o objeto em sua totalidade, sem comprometer a qualidade ou o atendimento de todas as demandas dos municípios consorciados.

Vale ressaltar que o edital estabelece que a capacidade técnica operacional e profissional seja comprovada por meio **de até dois atestados**. Assim, caso o licitante apresente apenas um único atestado, a exigência será considerada plenamente satisfeita, desde que o atestado atenda aos requisitos necessários.

A exigência visa assegurar que as empresas possuam experiência compatível com os quantitativos apresentados na planilha orçamentária, reforçando a capacidade de atender às demandas surgidas, especialmente em contratações que envolvam obras ou serviços de maior relevância e de forma simultânea.

Dessa forma, a exigência de comprovação de capacidade técnica operacional e profissional, por meio de no máximo dois atestados técnicos será mantida. A redação do edital está em conformidade os princípios que regem os processos licitatórios, garantindo tanto a competitividade quanto a adequação técnica.

6) Da alegada recessividade quanto aos equipamentos demandados

A empresa alega que 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 irregularidades graves que comprometem a legalidade e a competitividade do certame.

Informamos que não tal disposição não restringe a competitividade, tendo em vista que a empresa participante do certame poderá declarar que disporá dos equipamentos necessários caso seja sagrado vencedor, seja por meio de aquisição ou locação. Essa declaração é suficiente para garantir a adequação técnica sem comprometer a competitividade do certame. Ademais, a própria Administração poderá, no curso da execução do contrato, avaliar e aprovar a eventual terceirização de equipamentos, desde que atendidos os requisitos contratuais e legais.

Assim sendo, esta medida está em consonância com os princípios de competitividade e isonomia que regem a licitação pública, garantindo maior participação de interessados e, conseqüentemente, melhores condições para a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração.

7) 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**"

Entretanto, o art. 25, § 4º, da Lei 14.133/2021 dispõe que:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

[...]

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de **grande vulto**, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento. (*grifo nosso*).

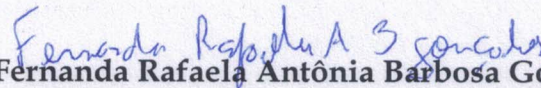
Contudo, a Lei 14.133/2021 define que são obras, serviços e fornecimentos de grande vulto aqueles cujo valor estimado supera **R\$ 239.624.058,14 (duzentos e trinta e nove milhões seiscentos e vinte e quatro mil cinquenta e oito reais e quatorze centavos)**.

Considerando que o valor global estimado do Pregão Eletrônico nº 31/2024 é de R\$ 170.732.391,26 (**cento e setenta milhões, setecentos e trinta e dois mil, trezentos e noventa e um reais e vinte e seis centavos**), não se aplica as regras do art. 25, § 4º, da Lei 14.133/2021.

III- DECISÃO

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

Pará de Minas/MG, 20 de dezembro de 2024.


Fernanda Rafaela Antônia Barbosa Gonçalves
Pregoeira do Cispará