

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
IRUPI/ES**

Ref. Concorrência Eletrônica N° 10/2024

Impugnante: Aram Projetos e Construções Ltda

ARAM PROJETOS E CONSTRUÇÕES LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 18.988.273/0001-51, com sede na Rua Neide Luiza Bastos Vieira, nº 12A, Jardim Petrópolis, Cuiabá/MT, CEP: 78.070-025, neste ato representada por sua sócia-administradora **CARLA GABRIELY DE OLIVEIRA BESSA MANFRIN**, brasileira, arquiteta, inscrito no CPF/MF sob o nº 020.212.551-31, residente e domiciliada em Cuiabá/MT, vem à ilustre presença de Vossa Senhoria, em obediência ao prazo legal, e com fundamento na Constituição Federal e nas Lei n.º 14.133/2021, oferecer a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Da Concorrência Eletrônica n. 010/2024, com base nos fatos e fundamentos a seguir deduzidos:

I DA TEMPESTIVIDADE

01. O Ato Convocatório do presente certame licitatório, em seu item 15.1, dispõe que *“Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (cinco) dias úteis antes da data da abertura do certame”*.

02. Como a data de abertura da Sessão está marcada para 16 de janeiro de 2025, conforme preâmbulo do referido Edital, verifica-se tempestiva a impugnação proposta na presente data.

II. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO DO EDITAL DA CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA N.º 010/2024

03. O objeto do Edital trata-se da *“Contratação de empresa especializada na elaboração de projetos de arquitetura e engenharia, em atendimento a solicitação da Secretaria Municipal de Administração e Planejamento, conforme especificações e quantidades estimadas”*.

04. No entanto, a impugnante pede *venia* para se ante:

- a) A ausência de previsão editalícia quanto à possibilidade de participação de licitantes sob a forma de consórcio;
- b) À disposição do Termo de Referência em lote único, o qual restringe a competitividade do presente certame.
- c) A presença de exigência desnecessária quanto à exigência do cadastro de contribuintes estaduais pelas licitantes;
- d) A restrição à competitividade ao se exigir a comprovação de execução prévia e individualizada de item de maior relevância, que normalmente se encontra contemplado em outros serviços;

05. Com tais pontos em destaque, passa-se a analisar e expô-los quanto aos fundamentos técnicos e jurídicos respectivos.

II.1 Da Ausência de Especificação quanto à Possibilidade de Participação do certame através de consórcio privado

06. De início, cumpre destacar que o Edital não possui expressa previsão acerca da possibilidade de participação de licitantes através da formatação de **consórcio**, disciplinado pelo artigo 15 da Lei 14.133/2021.

07. O edital faz menção ao instituto do consórcio tão somente nos itens 3.5.3, 8.3 e 8.3.1 do Edital, e X.X do Termo de Referência:

3.5. Não poderão disputar esta licitação:

3.5.3. Empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;

8.3. Quando permitida a participação de consórcio de empresas, a habilitação técnica, quando exigida, será feita por meio do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, quando exigida, será observado o somatório dos valores de cada consorciado.

8.3.1. Se o consórcio não for formado integralmente por microempresas ou empresas de pequeno porte e o Termo de Referência exigir requisitos de habilitação econômico-financeira, haverá um acréscimo de 10% (dez por cento) para o consórcio em relação ao valor exigido para os licitantes individuais.

08. No entanto, tais disposições não deixam claro se as licitantes podem ou não participar sob tal modalidade. Nesse caminho, a Lei 14.133/2021 atribui como **regra a possibilidade de participação de consórcios privados no certame**, tal como prevê o artigo 15:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

09. Considerando a ausência de justificativa prevista no edital, aliada à complexidade da contratação a ser originada a partir deste certame, que possui um orçamento estimativo no valor de R\$ R\$ 15.707.287,11, entende-se que a **presente licitação atrai a necessidade da participação de licitantes sob o formato de consórcio**, com vista a ampliar a competitividade.

10. Com a previsão no instrumento convocatório da participação de licitantes sob o formato de consórcio, e a consequente ampliação da competitividade, tem-se cenário mais

favorável às licitantes de habilitarem-se e ofertarem propostas mais vantajosas para a Administração.

11. Em conclusão, permitir expressamente a participação de consórcios no certame promove as finalidades da própria licitação pública, de forma congruente a diversos princípios licitatórios estampados no artigo 5º da Lei 14.133/2021:

*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da **vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica**, da razoabilidade, da **competitividade**, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).*

12. Em entendimento congruente com esse, cita-se o posicionamento de diversos doutrinadores, tais como Joel de Menezes Niebuhr:

***O princípio da competitividade significa a exigência de que a Administração Pública fomenta e busque agregar à licitação pública o maior número de interessados**, para que, com olhos na eficiência e na isonomia, aumentando o universo das propostas que lhes são encaminhadas, ela possa legitimamente escolher aquela que seja a mais vantajosa ao interesse público.*

13. No mesmo sentido, ensina Marçal Justen Filho:

É essencial que a licitação seja um procedimento orientado por critérios objetivos, sendo ilícita a adoção de cláusulas ou quaisquer práticas que, de modo parcial ou total, restrinjam, afetem ou dificultem ilegitimamente a competição.

14. Assim, considerando a imperiosa necessidade de previsão expressa que respalde a participação de consórcios no certame, cumpre também incluir as regras atinentes à participação destes, conforme prega a alínea IX do artigo 18 da Lei 14.133/2021:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as

considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

15. Por conseguinte, considerando os fundamentos legais supracitados, tem-se por necessária a **retificação do Edital**, no sentido de **serem inclusas as normas que disciplinem a participação de Licitantes sob forma de Consórcio**, incluindo os critérios de habilitação jurídica, técnica-operacional, social, fiscal, trabalhista, bem como a qualificação econômico-financeira.

II.2 Da configuração do Termo de Referência em Item único. Restrição à Competitividade. Fracionamento do Item Único em Lotes Independentes.

16. Em não sendo permitida a participação de consórcios no certame em destaque, ressai imperiosa a revisão da disposição do objeto licitado, atualmente sob o formato de um único item do Termo de Referência.

17. No item 10 do Anexo II do Edital (Estudo Técnico Preliminar – ETP), o Edital traz a seguinte justificativa para o não fracionamento do objeto da licitação:

10. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

10.1. Na adoção da presente solução o parcelamento não se mostra viável uma vez que a continuidade do projeto poderá ficar comprometida em face de que empresas diferentes possam contratar projetos que demandem continuidade de padrão, método e qualidade.

18. Contudo, com a devida *vênia*, entende-se que tal justificativa resta vencida ante:

a) À elevada complexidade de manter-se diversas espécies de serviços em um único lote, restringindo a participação de potenciais licitantes e, por consequência, a competitividade do certame; bem como

b) Ao fato de que o fracionamento assertivo dos diversos tipos de serviços licitados **não comprometerá** as exigências de qualidades que devem ser previstas no próprio Edital.

19. Nesse sentido, a própria Planilha Orçamentária do Edital já traz consigo uma estrutura que se assemelha a um potencial fracionamento do certame, em que se divide o objeto da licitação em **pelo menos 05 grupos de serviços distintos**.

20. Nesse caminho, considerando-se a estrutura que já fora pré-formatada na Planilha Orçamentária, percebe-se que é possível a **divisão do Item único do Termo de Referência, sem que tal divisão implique em prejuízo na qualidade contínua dos projetos**.

21. Como sugestão para tal divisão, recomenda-se a **divisão dos grupos 02 e 03 da Planilha Orçamentária**, de maneira que seja possibilitada a participação independente das licitantes para a execução dos serviços:

a) Para os possíveis lotes oriundos do grupo 02: áreas urbanas e áreas rurais;

b) Para os possíveis lotes oriundos do grupo 03: edifícios educacionais; edifícios esportivos; edifícios administrativos; e edifícios hospitalares e saúde.

22. Com tal divisão, será possibilitada à Administração uma maior competitividade de licitantes para projetos mais específicos, obedecendo o princípio do fracionamento previsto na alínea “b” do inciso V do artigo 40 da Lei 14.133/2021:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

V - atendimento aos princípios:

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

23. Cumpre ressaltar que a própria Lei de Licitações traz consigo a regra acerca do fracionamento do objeto enquanto regra na estruturação dos Editais, remontando sempre ao princípio licitatório da **competitividade**, conforme estampado no parágrafo segundo do dispositivo supracitado:

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o **dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.**

24. Em sentido contrário, conclui-se que o presente certame **não se aplica ao disposto no parágrafo terceiro seguinte àquele supracitado:**

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

25. Com tais hipóteses em que o parcelamento do objeto não será adotado em destaque, entende-se que tais não se aplicam ao presente certame.

26. Primeiro, porque parcelamento do objeto do presente certame não necessariamente implica em uma economia de escala ou economia na gestão dos contratos, uma vez que, por se tratar de edital com finalidade de **registro de preço**, a

Administração não está vinculada à efetiva contratação e gerenciamento simultâneo de múltiplos itens consignados no Edital.

27. Em realidade, tendo em vista tratar-se de registro de preço, a Administração possui liberalidade para elaborar, requisitar e gerenciar tantos serviços previstos no Termo de Referência quanto forem possíveis de serem gerenciados sem perda de qualidade pelo ente público contratante.

28. Ademais, os serviços consignados no item único do Termo de Referência **não se constituem de sistema único e integrado** entre si. Pela análise de todos os itens que compõem a Planilha Orçamentária, tem-se em realidade diversos serviços que **são integralmente independentes entre si**, e que, portanto, podem ser realizados por duas empresas distintas, sem que haja a perda de qualidade ou continuidade na elaboração dos projetos.

29. Por fim, não há que se falar em direcionamento de um fornecedor exclusivo do serviço, considerando que o objeto licitado pode ser ofertado por diversas empresas, respeitadas as disposições de qualificação previstas no Edital.

30. Em conclusão, conclui-se que ao aglutinar todos itens em um lote único, e julgar as propostas considerando cotações para todos os itens em conjunto, a Administração ocasiona um **impedimento fatal à participação de uma gama de potenciais interessadas no certame que trabalhem, isoladamente, com grupos de serviços que são contemplados no item único demasiadamente extensivo.**

31. A decorrência lógica desse impedimento é da **restrição injustificada da competitividade do certame**, bem como o **ferimento ao princípio do parcelamento no planejamento das compras públicas.**

32. Assim, a **perda da competitividade**, ocasionada pela restrição de um objeto editalício complexo em um único item, **supera os benefícios ocasionados pela**

aglutinação exacerbada de diversos serviços distintos, com locais e expertise técnica distintos, em um único lote.

33. Ademais, sobre o posicionamento que favorece o princípio da competitividade do certame, pontua o doutrinador Marçal Justen Filho:

***“O fracionamento visa a ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que o menor porte das aquisições ampliaria o universo da disputa.** Confirmam-se, a propósito, os comentários ao dispositivo acima referido. Pequenas e médias empresas poderiam preencher os requisitos da disputa para fornecimento de menores dimensões.”*

34. Portanto, caso esta comissão entenda pela impossibilidade de participação de consórcios no certame, faz-se imperiosa a segmentação do item único do Termo de Referência, de forma a promover a competitividade do certame.

II.3 – Da Previsão de Disposições Editalícias que não interferem na disputa. Necessidade de retificação de exigências que abrem margem à dúvida interpretativa.

35. Por fim, cumpre ressaltar a existência, no Edital e em seus anexos, de diversas disposições de habilitação que se demonstram desnecessárias frente ao contexto deste certame.

36. De início, cumpre destacar a previsão consignada no item 8.25 do Termo de Referência:

*8.25. Prova de inscrição no cadastro de contribuintes **Estadual**/Municipal relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;*

*8.26. Prova de regularidade com a Fazenda **Estadual**/Distrital do domicílio ou sede do licitante, relativa à atividade em cujo exercício contrata ou concorre;*

37. Considerando o disposto, é relevante pontuar que as licitantes as quais possuem expertise técnica para executar o objeto licitado, quais sejam empresas de arquitetura e engenharia, **não são contribuintes de tributos estaduais.**

38. Por tal razão, torna-se desnecessária a exigência de que as licitantes apresentem cadastros de contribuintes e a consequente regularidade, visto que, para tanto, todas as licitantes deverão proceder ao referido cadastro, **ainda que não sejam contribuintes de tributos estaduais.**

39. O Edital traz a previsão da isenção de tributos mediante a apresentação de declaração do respectivo ente federativo, conforme prevê o item 8.27:

8.27. Caso o licitante seja considerado isento dos tributos Estadual/Distrital relacionados ao objeto contratual, deverá comprovar tal condição mediante a apresentação de declaração da Fazenda respectiva do seu domicílio ou sede, ou outra equivalente, na forma da lei.

40. Contudo, condicionar a habilitação de empresas **que não são contribuintes de tributos estaduais** a apresentação de declaração do referido ente federativo se caracteriza enquanto obstáculo que inviabiliza a competitividade do certame.

41. Isso porque tais disposições criam uma barreira à participação pelas licitantes no certame, aliada à desarrazoada necessidade de uma empresa que não é contribuinte de tributos de um determinado ente de se cadastrar unicamente para participar de um processo licitatório.

42. Ato contínuo, no que diz respeito à **qualificação técnico-operacional**, também é de se destacar que o Termo de Referência, em seu item 8.40.1, pontua as parcelas de maior relevância técnica, para efeitos de comprovação da aptidão das licitantes.

43. Nesse caminho, o rol das parcelas de maior relevância traz a previsão de “**ENSAIO DE LIMITES DE LIQUIDEZ E PLASTICIDADE - POR AMOSTRA**”, mensurado **por unidade**, como serviço para o qual as licitantes devem comprovar sua experiência prévia. Em outras palavras, as licitantes deverão constar nos seus atestados que realizaram os referidos ensaios, sob pena de não atendimento ao critério estabelecido no item 8.40.1 do TR.

44. Como forma de demonstrar a dúvida interpretativa do edital, pode-se ilustrar através de pedido de esclarecimento já feito no âmbito do certame:

*Pedido: 06/01/2025 12:58:44 - Na realização de Estudos Geotécnicos já são realizados os “Ensaaios de Limites de Liquidez e Plasticidade”. Para fins de atendimento do acervo mínimo necessário previsto na Qualificação Técnica do presente Edital, **como fazer para converter Estudos Geotécnicos medidos em “km” para “Ensaio de Limites de Liquidez e Plasticidade”, medidos em “Ud-?** Não sendo possível a conversão, podem ser enviado os ensaios realizados nos respectivos acervos que serão apresentados?*

Resposta: 06/01/2025 16:49:53 - Esclarecemos que o item referido está corretamente especificado em quilômetro (KM), cláusula 8.38.1 do Termo de Referência, conforme as características do objeto e a necessidade de compatibilidade com os estudos abrangentes para o projeto. Adicionalmente, ressaltamos, que o edital já contempla um item específico para os - Ensaaios de Limite de Liquidez e Plasticidade-, com a unidade de medida em (UD). Portanto, o edital traz especificações e exigências que estão devidamente concluídas sem a necessidade de conversão ou qualquer outro procedimento, vez que não prejudicam a execução dos serviços ou a competitividade do processo licitatório.

45. Há, portanto, preocupação de licitantes quanto à individualização dos estudos enquanto item cuja experiência prévia deve ser comprovada pelas licitantes, indicando tratar-se de impeditivo à participação de diversas licitantes.

46. Nesse sentido, mister pontuar, conforme menciona sumariamente o pedido de esclarecimento supra transcrito, que **tais estudos também são realizados de maneira necessária em outros serviços, tais como nos serviços de “ESTUDOS GEOLÓGICOS E GEOTÉCNICOS PARA PROJETO DE PAVIMENTAÇÃO – IMPLANTAÇÃO”**, que também estão previstos no rol de parcelas de maior relevância.

47. Assim, para efeitos de demonstração de que as licitantes já executaram os referidos ensaios, ressaí lógico de que, **ao comprovar a experiência prévia com os estudos geológicos e geotécnicos, seja também considerada a comprovação referente aos ensaios de liquidez e plasticidade.**

48. Tal fato técnico implica na necessidade de retificação do Termo de Referência, mediante:

- a) A inclusão de disposição que permita às licitantes comprovarem a experiência prévia com a realização dos ensaios por meio da apresentação de atestados que comprovem a experiência prévia das licitantes com a implantação de estudos geológicos e geotécnicos; ou
- b) A retirada, do rol de parcelas de maior relevância que exigem a comprovação técnica-operacional e técnica-profissional, dos Ensaios de Liquidez e Plasticidade.

49. Em não sendo promovida tal retificação, o Edital perpetua uma condição desarrazoada, que favorece, de forma não isonômica, empresas que possuam atestados que pontuem especificamente os estudos, em detrimento de potenciais licitantes que, a despeito de terem vasta experiência com estudos geológicos e geotécnicos, realizando, para tanto, os mesmos ensaios, mas que não possuam atestados de capacidade técnica que destaquem especificamente os ensaios.

50. Tal condição, para além de ferir a isonomia entre as licitantes, atua em evidente desfavor da competitividade do certame, uma vez que empresas com maior capacidade técnica não conseguiriam se habilitar no certame em razão de mera formalidade nos atestados.

51. Nesse contexto, torna-se necessário o ajuste no edital de forma a promover a competitividade, sendo vedada a inclusão ou manutenção de exigências desnecessárias ou excessivamente rigorosas sem a devida justificativa técnica. Nesse sentido, prevê o artigo 9º da Lei 14.133/2021:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

(...)

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

52. Nesse sentido, destaca-se novamente a importância da previsão de disposições e da própria forma de organização do edital de forma a promover a competitividade, e por consequência a obtenção da melhor proposta para a Administração, em que se destacam novamente os ensinamentos de Joel de Menezes Niebuhr:

O princípio da competitividade também impõe limites às formalidades erguidas no edital da licitação pública. [...] Em análise acurada, percebe-se que as formalidades descabidas, que não guardam justificativa ou utilidade, agridem o princípio da competitividade. [...]

É no âmbito do princípio da competitividade que operam em licitação pública os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Ocorre que tais princípios oferecem os parâmetros para decidir se determinada exigência ou formalidade é compatível ou não com o princípio da competitividade. Sobretudo, deve-se atentar ao bom senso, bem como à proporção entre as exigências a serem realizadas e o objeto licitado, especialmente no momento de se definir as exigências para a habilitação.

53. Portanto, cumpre a retificação do Edital no sentido de que sejam promovidas as alterações levantadas na presente impugnação, em prestígio ao princípio da competitividade e da obtenção da melhor proposta para a Administração.

III. REQUERIMENTOS

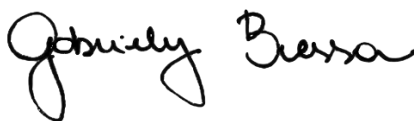
54. Em face das razões expostas, a Impugnante espera deste mui digno Pregoeiro o **acolhimento e provimento da presente impugnação**, para que seja reformado o edital do Pregão Eletrônico n. 24.169/2023, a fim de que:

a) Sejam **incluídas no Edital as regras acerca da participação das licitantes sob a modalidade de consórcio**, em atendimento ao artigo 15 da Lei 14.133/2021;

- b) Caso esta comissão entenda pela impossibilidade de participação de licitantes sob o formato de consórcio, que seja **parcelado o item único do Termo de Referência em lotes distintos e independentes**, em respeito ao princípio do parcelamento previsto na alínea “b” do inciso V do artigo 40 do diploma licitatório;
- c) Sejam **modificados os itens 8.25 e 8.26**, bem como a **exclusão do item 8.27 do Termo de Referência**, de forma que o Edital exija das licitantes tão somente o registro e a regularidade do cadastro de contribuintes municipal, considerando que as empresas que são potencialmente interessadas no certame **não são contribuintes de tributos estaduais**, e por consequência, **não possuem**
- d) Seja **retificado o item 8.40.1 do Termo de Referência**, de forma que **ou** seja incluída disposição que permita que as licitantes comprovem a experiência prévia com os Estudos de Limites de Liquidez e Plasticidade, por meio da apresentação de atestados de capacidade técnica que comprovem a implantação de estudos Geológicos e Geotécnicos, **ou** sejam os Estudos de Limites de Liquidez e Plasticidade retirados do rol de parcelas de maior relevância para efeitos de comprovação das qualificações técnico-operacional e técnico-profissional.

Termos em que pede deferimento.

Cuiabá/MT, 13 de janeiro de 2025



Aram Projetos e Construções Ltda

Por sua representante, Carla Gabriely de Oliveira Bessa Manfrin