

Processo Administrativo nº 4324/2024

Objeto: Registro de preços para futura e eventual de contratação de empresa especializada para locação, serviços de sonorização, trio elétrico, eletricista, geradores e iluminação para atender ao calendário anual de eventos do Município, por solicitação da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo

À Controladoria Geral do Município

Trata o presente, de solicitação administrativa que objetiva a realização de registro de preços para futura e eventual de contratação de empresa especializada para locação, serviços de sonorização, trio elétrico, eletricista, geradores e iluminação para atender ao calendário anual de eventos do Município, por solicitação da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo, a qual originou o Pregão Eletrônico nº 002/2025.

Os autos foram encaminhados ao Gabinete do Exmo. Sr. Prefeito do Município através do despacho de fls. 396 proferido pela Sra. Agente de Contratações e Pregoeira Municipal que indica a oposição de impugnações ao instrumento convocatório apresentadas de forma tempestiva pelas empresas Talimaq Construtora Ltda. e Licitarte, as quais encontram-se, devidamente, acostadas aos autos.

Em síntese, alega a Primeira Impugnante, em seu pleito, que o instrumento convocatório merece ser reformado em razão de: I. Suposta ausência de previsão de regime de execução dos serviços que se pretende contratar; II. Vedação a participação de empresas em consórcio supostamente sem a devida justificativa; III. Pela ocorrência de suposto prejuízo ao procedimento licitatório pela utilização do critério de julgamento por menor preço global; IV. Pela ocorrência de suposta confusão entre o termo de referência e minuta de contrato; e V. Pela falta de confecção de Anotação de Responsabilidade Técnica para o termo de referência. Por seu turno, a segunda impugnante se restringe a discutir o critério de julgamento adotado, assemelhando seus argumentos aos da Primeira, no que diz respeito à esta matéria.

Feito o breve relatório, passamos à análise dos pleitos, conforme requerido pela Sra. Pregoeira do Município, sendo, entretanto, necessário salientar que o presente tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões. Neste contexto, ressalte-se os ensinamentos de Maria Sylvia Z. Di Pietro:

“Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo”.

Explicita-se que tal entendimento é consonante com o exarado pelo Supremo Tribunal Federal (MS 24.078). Por fim, cabe ressaltar, a análise dos aspectos de natureza eminentemente técnicos e financeiros deverão ser analisados pelos demais órgãos técnicos.

I. Da tempestividade do pleito

A impugnação ao instrumento convocatório ocorreu em 12.02.25, assim, considerando que o certame licitatório encontra-se marcado para o dia 17.02.25, têm-se que a peça é tempestiva, na forma do art. 164 da Lei 14.133/21, não sofrendo de qualquer vício formal e/ou material que possa suscitar impedimento ao seu conhecimento pelo que, passaremos a análise jurídica dos pleitos.

II. Do mérito

Retornando a questão própria em análise, os motivos apresentados e que fundamentam os pleitos impugnatórios devem ser observados com cautela, haja vista que, de fato, havendo potencial ilegalidade na contratação, a Administração Pública poderia estar sujeita a eventual contratação igualmente irregular.

No entanto, como se verá, prescinde o instrumento convocatório de qualquer retificação e/ou adequação.

II.I Da suposta ausência de previsão de regime de execução contrariando a lei nº 14.133/21

Em breve leitura ao instrumento - que, ressalte-se, deve ser realizada como um todo, incluindo, portanto, seus anexos - denota-se que, diferentemente daquilo que assevera a primeira impugnante há previsão quanto ao regime de execução, conforme será demonstrado.

Em que pese a argumentação declinada, verdade é que consta do Termo de Referência - Anexo I do Edital - informação apta a atrair ao conhecimento dos licitantes a forma de execução contratual, qual seja: aquela constante do artigo 46, IV, da Lei 14133/2021.

Com efeito, denota-se da leitura do item 8.2 do referido TR, que o *“objeto do contrato deverá ser realizado conforme solicitação posterior da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo”*, observando-se o cronograma previamente estipulado à luz do calendário de eventos, demonstrando, portanto, que **a contratação se dará por tarefas**. É de se mencionar, ainda, que a presente licitação será realizada por Sistema de Registro de Preços, de modo que, no momento da efetiva contratação, serão indicados os requisitos pertinentes, como o quantitativo perquirido, cronograma de execução, entre outros.

Assim como se aplica a hermenêutica jurídica para a análise de Leis em geral, a licitantes devem realizar leitura similar do instrumento convocatório, sendo esta a lei regente do procedimento licitatório que vigora entre o órgão público e a licitante. Neste sentido, a questão deve ser observada através da interpretação lógica da norma, através da qual leva-se em consideração a finalidade da norma jurídica, a qual subdivide-se em critério subjetivo e objetivo. No primeiro caso, leva-se em consideração qual foi a intenção de o legislador ao elaborar a norma jurídica, analisando principalmente o processo legislativo da sua criação. Já o segundo leva em consideração a finalidade da lei.

Transportando tais conceitos para o instrumento convocatório, resta inequívoco que, tanto a concatenação lógica dos itens que compõem o instrumento convocatório, quanto a sua finalidade dá a fácil compreensão de que a forma de execução dos serviços se dará por tarefas, sendo certo que o Termo de Referência cristalino ao esclarece que o Registro de Preços é realizado para anteder aos eventos que compõem o calendário municipal.

Em linhas finais, cabe a ressalva de que, ainda que houvesse dúvida por parte da impugnante quanto ao regime de execução dos serviços os quais se pretende registrar o preço; e ainda que não tivesse logrado êxito em realizar a interpretação integral e lógica do instrumento convocatório; tal dúvida poderia ser suscitada e poderia ser devidamente esclarecida através de questionamento simples, inexistindo a necessidade de impugnação ao edital.

Salienta-se ainda, que, como se demonstrará nas linhas que se seguem, inclusive a modalidade de julgamento das propostas, atendeu ao requisito legal constante do §9º do supra referido dispositivo legal, demonstrando, assim, franca sinergia e regularidade da atuação administrativa.

Assim sendo, não merece prosperar o argumento trazido pela Primeira Impugnante, haja vista que carece de suporte fático e/ou jurídico que possa dissolver a inferência decorrente da análise lógica do edital de licitação como o todo que é.

II.II Da vedação à participação de empresas em consórcio

Em seu segundo argumento, alega a primeira impugnante que deve o instrumento convocatório ser revisto, objetivando a participação de empresas constituídas em consórcio. Denota-se, nesse aspecto, que o licitante busca adentrar aos critérios de conveniência e oportunidade dos atos praticados pelo Gestor Requisitante. Isso porque, a admissão ou vedação a participação de consórcios deve ser avaliada pelo órgão licitante.

Nesse sentido, em que pese a declaração apresentada pela Impugnante, há nos autos a pertinente justificativa para a vedação de participação de empresas consorciadas no certame, atendendo, portanto, ao que dispõe o art. 15 da Lei 14.133/21, que indica tão somente, que *“Salvo vedação devidamente **justificada no processo licitatório**, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas (...)*” (Grifo Nosso).

Neste sentido, a instrução processual indica que a participação de empresas consorciadas no procedimento licitatórios justifica-se, basicamente, em procedimentos que tenham como objeto **projetos de grande porte ou complexidade técnica**, os quais a execução do contrato **exija alto grau de especialização** ou investimento significativo; **necessidade de complementaridade de capacidade**, quando **for o caso de haver poucas empresas no mercado comum com capacidade de atendimento** a todos os requisitos técnicos, financeiros ou operacionais exigidos no edital; quando houver a **diminuição da concentração de mercado e incentivo à competitividade**, impedindo a concorrência de pequenas e médias empresas em setores dominados por grandes *players*; e quando for necessária a **racionalização de custos e eficiência operacional**, ocasião em que a **união de empresas permite otimizar recursos** e reduzir significativamente os custos para a Administração.

Por seu turno, a instrução processual indica que, respectivamente: em que pese os valor do procedimento licitatório, quando observado de forma descontextualizada, ser relativamente significativo, o calendário municipal de eventos é composto basicamente por uma programação consistente em ações e pequeno e médio porte, ao passo que, em se tratando de procedimento licitatório regido pelo Sistema de Registro de Preços, quando e apenas SE necessário a administração requererá a execução dos serviços, que tendem a ser de baixa e baixíssima complexidade, não se justificando a formação consorcial; por outro lado, os serviços que se

pretende registrar os preços são considerados simples, com pouca exigência de capacidade técnica, havendo notória pluralidade de prestadores disponíveis em mercados e potencialmente interessados em participar do certame; por seu turno, a possibilidade de formação consorcial, no caso em questão, ao contrário daquilo que alega a Primeira Impugnante, tenderia afastar do certame empresas consideradas de pequeno e médio porte, haja vista a dificuldade destas de competirem com empresas maior porte já consorciadas, reduzindo, assim, a competitividade e não ampliando-a, como suscita a Requerente; por último, não se vislumbra condição em que a possibilidade de participação de empresas consorciadas poderia reduzir significativamente os custos operacionais das eventuais contratações originadas do Registro de Preços pretendidos, haja vista que, como dito, o calendário municipal é formado basicamente por eventos de baixa e baixíssima complexidade e de pequeno e médio porte, sendo irracional crer que, para tanto, seria necessário um consórcio de empresas.

Assim, têm-se que, não há qualquer obrigação legal e/ou fator que demonstre que a permissão a participação de consórcio tende a ser mais vantajosa ao certame, haja vista que, como mencionado, trata-se de critério de conveniência e oportunidade do gestor da pasta que não influencia diretamente na regra estabelecida no instrumento convocatório, mas, tão somente, reproduz a instrução processual, a qual apresentou-se bem delineada e justificada.

Ademais, considerando tratar-se de objeto que, avaliado em sua execução pontual e sazonal, tem natureza simplificada, havendo pluralidade de fornecedores no mercado, pelo que, sob o viés jurídico não se vislumbra qualquer irregularidade na manutenção da vedação à participação de consórcio, ao passo que a Primeira Impugnante não trouxe qualquer fato e/ou fundamento jurídico que fosse capaz de nos direcionar a qualquer conclusão divergente desta, razão pela qual entendemos que também não deve prosperar tal argumento.

II.III Do critério de julgamento por menor preço global

Prosseguindo, em atenção ao argumento compartilhado por ambas as Impugnantes, conforme abordado no item II.I, o procedimento licitatório em análise trata de registro de preços para futura e eventual contratação por tarefa, conforme dispõe o art. 46, IV da Lei 14.133/21, pelo que, deve ser também observada a disposição constante do §9º daquele mesmo artigo, que dispõe, expressamente que *“Os regimes de execução a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do caput deste artigo serão licitados por preço global (...).”*

Inobstante, devem ser levados em consideração, também, os pormenores envolvidos nas futuras e eventuais contratações decorrentes do Registro de Preços pretendido. No caso em concreto, como já mencionado anteriormente de forma reiterada, os serviços em questão serão eventualmente utilizados para atender ao Calendário Municipal de eventos, de modo tendencialmente serão utilizados em conjuntos, em sua totalidade, ou através de grupos de itens necessários a determinado evento, de acordo com a sua proporção.

Sob esse prisma, propomos um exercício pedagógico de imaginação, onde a Administração Pública necessite realizar determinado evento para o qual solicitará os itens de nº 01 (sistema de sonorização), 09 (cabo triplex), 11 (eletricista), 12 (gerador) e 14 (iluminação cênica), onde estes deverão necessariamente agir em conjunto e com compatibilidade para assegurar a realização daquele determinado evento. Imaginemos agora que cada um dos itens tenha sido vencido por uma determinada empresa em sede do certame licitatório.

O resultado deste exercício é que a Administração Pública Municipal teria como obrigação sua coordenar os esforços de 5 (cinco) empresas distintas, correndo o risco de que, falha de apenas uma destas 5 (cinco), a festividade seja comprometida em sua totalidade. Por outra ótica, há ainda que ser contemplado o risco de serem fornecimento 4 equipamentos que podem não ser compatíveis entre si, a serem eventualmente manuseados por um eletricista que não esteja habituado a fazê-lo. Por último, deve ser considerada, também, a possibilidade que, na falha de um determinado item durante a execução dos serviços, os demais restem prejudicados, o que poderia dificultar ou até mesmo inviabilizar a apuração e a responsabilização por eventual inexecução contratual.

Trata-se, evidentemente de um serviço que demanda a necessária comunicação entre todos os itens que o compõem, razão pela qual o critério de menor preço global apresenta-se como adequado ao procedimento em questão, haja vista que a separação dos serviços minimamente maximizaria os riscos de comprometimento da execução das contratações originadas da Ata de Registro de Preços ou resultaria em custos maiores para a Administração.

Assim, têm-se a observância ao regramento legal, devendo ser salientado que, foram observados os critérios de conveniência e oportunidade da instrução técnica do feito, de modo que, a adoção de serviços integrados facilita a logística e fiscalização da eventual execução requerida pela administração pública.

Mais uma vez, ausentes razões de fato e/ou de direito que pudessem ser capazes de conduzir a compreensão divergente da apresentada, não se vislumbra qualquer irregularidade no instrumento

convocatório, razão pela qual os argumentos trazidos pela Impugnante não ultrapassam os limites das especulações, pelo que não merecem prosperar.

II.IV Da Garantia

Com a devida *vênia* pela utilização de uma pequena expressão popular, fazendo uma verdadeira tempestade em um copo d'água, a Primeira Impugnante prossegue em seus argumentos alarmando uma suposta divergência entre o item 20 do edital de licitação e o item 6.4 do Termo de Referência – Anexo I àquele instrumento, haja vista a oposição entre os textos apresentados, no que diz respeito à exigibilidade de garantia à execução do contrato.

Ocorre que, não se sabe se por desídia ou pelo simples afã de impugnar, a Requerente deixou de mencionar a disposição do item 6.6 daquele mesmo Termo de Referência – Anexo I ao Edital de Licitação, a qual se coaduna com a disposição do item 20 do instrumento principal, indicando que **poderá ser exigida a garantia contratual**, o que, provavelmente, dependerá da avaliação dos riscos da futura e eventual contratação decorrente da Ata de Registro de Preços.

Aparentemente, o que houve foi um simples erro material que em nada tende a atrapalhar a formulação das propostas de preços, haja vista que há dois indicativos que aponta para a **POSSIBILIDADE** de exigência de garantia de execução contratual.

Sobre o tema, a garantia contra é um instrumento que visa assegurar ao órgão contratante um meio de compensação simples e rápido para eventual inexecução contratual e/ou dano cometido pela eventual contratada contra a Administração Pública ou a terceiros, pelo que se estranha e preocupação de a pretensa licitante em prestar ou não prestar garantia, quando espera-se que as interessadas preocupem-se sempre em executar os serviços contratados com rigor técnico e profissionalismo, ocasiões em que a garantia, quando solicitada, deverá ser restituída na forma em que fora prestada, conforme estabelecem as disposições legais pertinentes.

Assim, muito embora haja uma pequena divergência entre as disposições do Termo de Referência, não há que se falar em confusão entre o Edital e aquele instrumento técnico, haja vista que os indícios apontam, de forma majoritária, que **poderá ser exigida a garantia contratual para futura e eventual execução de serviços originados da ARP**. Mais uma vez, a questão seria solúvel através de simples questionamento ao edital, sendo desmedida a impugnação e desnecessária a adequação editalícia, pelo que não merece prosperar o argumento apresentado pela empresa ora impugnante.

II.V Da Desnecessidade de Emissão de ART

Em que pesem os argumentos trazidos pelo impugnante, verdade é que somente quando objeto a ser contratado for considerado atividade privativa de engenheiro e/ou arquiteto, e em razão disso necessitar de um responsável técnico para tanto, é que o termo de referência que o descreve deverá ser objeto de uma anotação de responsabilidade técnica, como indica a Resolução CONFEA nº 1.137/2023 em seu art. 2º e seguintes:

“Art. 2º A ART é o instrumento que define, para os efeitos legais, os responsáveis técnicos pela execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.

Art. 3º Todo contrato escrito ou verbal para execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea fica sujeito ao registro da ART no Crea em cuja circunscrição for exercida a respectiva atividade.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo também se aplica ao vínculo de profissional, tanto a pessoa jurídica de direito público quanto de direito privado, para o desempenho de cargo ou função técnica que envolva atividades para as quais sejam necessários habilitação legal e conhecimentos técnicos nas profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.”

Logo, a ART deverá ser recolhida apenas e tão somente quando o objeto integrar a área da engenharia, o que não é o caso do serviço a ser contratado, haja vista tratar-se pura e simplesmente de realização de pequenos serviços de média e baixa complexidade. Mais ainda, o Termo de Referência sequer é inerente a realização de uma tarefa determinada e específica, as quais terão instrumento próprio quando e se forem requisitadas, a partir da ARP firmada.

Nesse sentido, vale citar o Tribunal de Contas da União, em seu Manual de Obras Públicas, que descreve esse caráter abrangente da ART:

“Anotação de Responsabilidade Técnica – ART. É o registro que se faz no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) local, previamente à execução de quaisquer serviços de engenharia,

tais como projetos, perícias, avaliações, consultorias, sondagens e a execução da obra propriamente dita. É ela que vincula o engenheiro responsável-técnico ao trabalho por ele prestado, pelo qual passa a responder na eventualidade de que algum erro técnico seja detectado. Uma das vias da ART deve, obrigatoriamente, permanecer no local da construção, à disposição da fiscalização do CREA, e deve conter o nome e o registro de todos os responsáveis pelas etapas individuais da obra (sondagem, projetos, orçamento, construção, etc.) (Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas. TCU. 2. ed. Brasília, 2009)

Portanto, apresenta-se a desnecessidade de emissão de ART para o Termo de Referência elaborado em atenção aos serviços em questão, devendo-se, ainda, salientar que tal documento sequer é essencial à compreensão do serviço perquirido pelos licitantes, tratando-se de requisito de ordem formal alheio à competência da via impugnativa, razão pela qual, derradeiramente, não merece prosperar o último argumento trazido pela Recorrente.

III. Conclusão

Pelo exposto, considerando as peças impugnatórias apresentadas pelas empresas Talimaq Construtora Ltda. e Licitater; e considerando os motivos de fato e de direito explicitados, em síntese, sugiro:

- a) O conhecimento das impugnações ao edital de licitação apresentadas;
- b) No mérito, o não provimento dos pleitos impugnatórios apresentados, com a consequente manutenção das cláusulas editalícias impugnadas, sendo mantido o instrumento convocatório no estado em que se encontra;
- c) A manutenção da realização do procedimento licitatório, na data e horário em que fora inicialmente divulgado para tanto.

Por fim, deve ser destacado que a decisão da Agente de Contratações/Pregoeira Municipal não se submete ao presente, considerando ser a manifestação meramente opinativa, não competindo a esta assessoria adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados até o momento, inclusive e especialmente naquilo que diz respeito à instrução técnica e/ou administrativa do feito, avaliar os, nem cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, limitando-se à análise fática e jurídica dos pleitos apresentados, razão pela qual os agentes condutores do procedimento



PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAJANO DE MORAES
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO PREFEITO



FL. _____

ASS.: _____

licitatório, especialmente em seus atos seguintes, limitados à sua responsabilidade e às suas atribuições, devem agir de acordo com os seus próprios critérios técnicos, observada sua conveniência e oportunidade.

Sendo este o opinativo, exarado em 10 (dez) laudas, assinado eletronicamente em sua última encaminhamento o presente à Controladoria Geral do Município para análise e manifestação, pelo que, posteriormente, sugiro o encaminhamento à Secretarias Interessada para análise e eventuais manifestações.

Atenciosamente.

Trajano de Moraes – RJ, 14 de fevereiro de 2025.

RENAN MOREIRA
RAPOSO DA SILVA

Assinado de forma digital por RENAN
MOREIRA RAPOSO DA SILVA
Dados: 2025.02.14 15:24:53 -03'00'

RENAN M. RAPOSO

ASSESSOR JURÍDICO DO GABINETE DO PREFEITO