



Processo Administrativo nº 4327/2024

Objeto: Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa para locação, montagem, assistência e desmontagem de estruturas metálicas e plásticas para atender a 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 contratação de empresa para locação, montagem, assistência e desmontagem de estruturas metálicas e plásticas por solicitação da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo, a qual originou o Pregão Eletrônico nº 003/2025.

Os autos foram encaminhados ao Gabinete do Exmo. Sr. Prefeito do Município através do despacho de fls. xxx proferido pela Sra. Agente de Contratações e Pregoeira Municipal que indica a oposição de impugnação ao instrumento convocatório apresentada de forma tempestiva pela empresa Talimaq Construtora Ltda., a qual encontra-se, devidamente, acostada aos autos.

Em síntese, alega a 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. Vedaçāo a participação de empresas em consórcio supostamente sem a devida justificativa; III. Haver a previsão de participação exclusiva de Microempresas e EPP em alguns dos itens, supostamente em desconformidade com itens expressos na legislação; IV. Pela não previsão do quantitativo mínimo de fornecedores enquadrados como Microempresa ou EPP.; IV. Por, supostamente, a exclusividade dos itens a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte ser desvantajosa à Administração Pública Municipal; V. Pela ocorrência de suposta confusão entre o termo de referência e minuta de contrato, no que diz respeito à garantia contratual; e VI. Pela falta de confecção de Anotação de Responsabilidade Técnica para o termo de referência.

Consigne-se que a peça apresentada traz verdadeiras semelhanças com a peça impugnatória apresentada pela mesma empresa em sede do Pregão Eletrônico nº 002/2025, realizado neste Município de Trajano de Moraes e cujo objeto era o 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. Naquele caso, a peça impugnatória apresentada pela empresa fora indeferida em sua totalidade, ao passo que, à luz da



reapresentação de muitos dos mesmos argumentos; considerando a igual semelhança entre os instrumentos convocatórios e dos motivos então apresentados; não há que se surpreender no caso da repetição de argumentos também neste parecer, tendo em vista que as matérias são conexas e que a interpretação das questões, basicamente, é a mesma.

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 18.02.25, 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

O primeiro argumento trazido pela Impugnante replica de forma idêntica àquilo que foi trazido em sua peça de reclamação contra o Edital do Pregão Eletrônico de nº 002/2025, deste Município. Neste sentido, repetem-se o combate e os motivos de improcedência do argumento, no sentido de que 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 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.

Assim sendo, não merece prosperar o argumento trazido pela 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

O seu segundo argumento, novamente, replica aquilo que já fora alvo de questionamento da empresa e amplamente justificado no parecer referente à impugnação apresentada para o Edital de Licitação referente ao Pregão Eletrônico nº 002/2025, o qual refere-se à alegação trazida pela Impugnante no sentido de 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 Nossos).

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 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.

Neste ponto, um adendo, diferentemente do Pregão Eletrônico nº 002/2025, cujo critério de julgamento era por menor preço global, neste caso, o julgamento será unitário. Neste sentido, a qualificação técnica deverá ser apresentada de acordo com os itens vencidos por cada empresa licitante, o que faz com que a repetitiva tese suscitada pela empresa faça ainda menos sentido, no que diz respeito à somatória de atestados de capacidade técnica. A uma, pois não foram estabelecidos quantitativos mínimos para a participação no certame, no que diz respeito à comprovação de capacidade técnica; a duas porque, uma vez a empresa não demonstrando capacidade técnica mínima (estabelecida pelo edital), há o indicativo de que ela não pertence àquele mercado, de modo que, consorciar-se a outra, muito mais nos parece uma forma de burlar as disposições editalícias do que privilegiar a competitividade.



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 conhecida 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 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. Da previsão de participação exclusiva de Microempresas e EPP em alguns dos itens licitados

Em novo argumento (leia-se, não apresentado na impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2025) a Impugnante critica a previsão de itens de participação exclusiva de Microempresas e Empresas de Pequeno porte. Sobre o tema, de acordo com o instrumento convocatório a licitação será de participação com itens exclusivos para todos os licitantes interessados, tendo em vista os valores estimados de alguns itens estarem acima da meta determinada pela Lei Complementar nº 123/2006 e suas alterações para a aplicação desse benefício, nos demais serão de participação exclusiva.

Dessa forma, em que pese os esforços argumentativos trazidos pela Impugnante, não merecem prosperar os argumentos trazidos no que tange a inobservância dos requisitos dos art. 48 e 49 da Lei Complementar nº 123/2006. Isso porque, busca-se a contratação de empresa para locação, montagem, assistência e desmontagem de estruturas metálicas e plásticas para atender ao calendário municipal de eventos através da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo, pelo critério de julgamento de “menor preço por item”, ao passo que, obteve-se através da pesquisa de preços dois itens que não ultrapassam o teto de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), quais sejam: o item 01 e o item 08.

Nesse cenário, considerando que a Lei 123/2006 traz como **REGRA** a utilização do certame exclusivo, e admite a inaplicabilidade do art. 48 **em hipóteses específicas**, não há que se falar em **irregularidade, e, sobretudo, utilização da exceção como regra**.



Ademais, mais uma vez, adentra a impugnante em aspectos internos, pertinentes aos motivos de conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Gestão da Pasta Requisitante, os quais foram devidamente analisados no momento da instrução da fase interna e não têm o condão de afetar na elaboração da proposta, considerando que, em que pese a possibilidade de acesso aos autos para exame quanto a fundamentação e aspectos utilizados para elaboração das peças técnicas que instruem o feito, não há qualquer obrigação legal de a Administração em publicar tais atos.

A linha argumentativa da Impugnante nos parece confusa. Rememoremos: em sede da impugnação apresentada contra o Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 002/2025, a Impugnante, ao atacar o critério de julgamento por menor preço global, parecia estar preocupada com a adesão por parte das empresas de menor porte no certame, tendo citado o doutrinador Jessé Torres Pereira Júnior e destacado que, caso fosse realizada em observância aos valores unitários, garantiria o: “(...)ACESSO AO CERTAME A EMPRESAS DE MENOR PORTE, DE OUTRO”. Apesar disso, no caso em comento, cujo critério de julgamento é justamente o unitário, a Impugnante critica o privilégio ofertado a Empresas de Pequeno e Médio Porte, o qual, diga-se de passagem, é garantido por lei.

Ao que nos parece, o interesse da empresa consiste muito mais em ter seus próprios desígnios, desconhecidos, diga-se, alcançados do que em privilegiar o certame e/ou a competitividade. A empresa limita sua manifestação no texto legal, sem considerar fatores locais, regionais e, até mesmo, os pormenores das contratações eventualmente decorrentes da ARP originada do procedimento licitatório, indicando que a aplicação do disposto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 não seria economicamente vantajosa ao certame, sem, entretanto, apresentar qualquer fundamento de fato e de direito para tanto.

A alegação de que a exclusividade seria desvantajosa à Administração Pública não deve ser limitada ao imaginário da Impugnante que, ao não fazer prova mínima do que alega, não merece ter o seu pleito deferido.

Assim, uma vez observado o regramento constante do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, não há que se falar em necessidade de adequação do instrumento convocatório.

II.III. Da Garantia

Retomando à análise de argumentos já debatidos em sede da impugnação apresentada contra o Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2025, e repetindo a devida *vénia* pela utilização de uma pequena expressão popular, novamente a impugnante fez uma verdadeira tempestade em um copo d’água,



ao ter repetido o sem tom alarmista no que diz respeito a 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, novamente, 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

Por último, em novo combate ao argumento derradeiro já outrora trazido pela impugnante, em que pesem os argumentos apresentados pela Empresa, verdade é que **somente quando o 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

Finalmente, considerando a conectividade da presente análise com o que fora protestado pela Impugnante no seu pleito relativo ao Pregão Eletrônico nº 002/2025, registramos que, muito embora a Requerente tenha se manifestado preocupada com a competitividade do certame, devemos consignar que 25 (vinte e cinco) empresas manifestaram proposta em relação àquele certame, dando o indicativo de que não houve qualquer prejuízo à sua competitividade, em que pesem as forçosas tentativas de a Requerente fazer parecer que isto ocorreria.

Pelo exposto, considerando a peça impugnatória apresentada pelas empresas Talimaq Construtora Ltda.; e considerando os motivos de fato e de direito explicitados, em síntese, sugiro:

- a) O conhecimento da impugnação ao edital de licitação apresentada;
- b) No mérito, o não provimento do pleito impugnatório apresentado, 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 chancelar opções técnicas adotadas pela Administração, limitando-se à análise fática



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



FL. _____

ASS.: _____

e jurídica dos pleitos apresentados, razão pela qual os agentes condutores do procedimento 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 11 (onze) laudas, rubricadas nas primeiras e assinada em sua última, pelo que encaminho o presente à Controladoria Geral do Município para análise e manifestação, pelo que, posteriormente, sugiro o encaminhamento à Secretaria Interessada para análise e eventuais manifestações.

Atenciosamente.

Trajano de Moraes – RJ, 17 de fevereiro de 2025.

RENAN M. RAPOSO
ASSESSOR JURÍDICO DO GABINETE DO PREFEITO