IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO À SENHORA PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA EMPRESA MUNICIPAL DE SERVIÇOS URBANOS – EMSURB

ASSUNTO: Impugnação ao instrumento convocatório – restrição à participação de empresas em consórcio, ausência de adequada disciplina das regras de habilitação e formalização dos consórcios, insuficiência de informações sobre o planejamento técnico, dimensionamento da demanda, orçamento estimativo e análise de riscos da contratação.

OBJETO: Contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços, sob demanda, de manutenção predial preventiva e corretiva, com fornecimento de peças, equipamentos, materiais e mão de obra, a serem executados conforme a necessidade da Empresa Municipal de Serviços Urbanos – EMSURB.

VALOR ESTIMADO: R$ 20.526.480,20.

I – DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO A presente impugnação é apresentada com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 (edital fundamentado na lei 13.303/2016 em no regulamento interno, usando a lei 14.133/2021 apenas de forma subsidiária), que assegura a qualquer pessoa legitimidade para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da legislação ou solicitar esclarecimentos sobre seus termos. A medida busca assegurar a legalidade, a transparência, a competitividade e a adequada estruturação do procedimento licitatório, diante de disposições editalícias que suscitam questionamentos quanto à proporcionalidade das

exigências de participação em consórcio e à suficiência das informações técnicas e econômicas disponibilizadas aos interessados.

II – SÍNTESE DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS

O instrumento convocatório, destinado à contratação de serviços de engenharia para manutenção predial preventiva e corretiva, sob demanda, com valor estimado de R$ 20.526.480,20, apresenta questões que merecem esclarecimento e revisão pela Administração. Em síntese, são questionadas: A limitação da participação em consórcio a, no máximo, três empresas, sem justificativa técnica identificada, em possível afronta ao art. 15, § 4º, da Lei nº 14.133/2021. A ausência de disciplina suficientemente clara quanto à apresentação e à análise dos documentos de habilitação de cada consorciada. A inexistência de prazo específico para constituição e registro do consórcio vencedor, embora o edital estabeleça prazo de apenas cinco dias úteis para assinatura contratual. A metodologia de avaliação econômico-financeira dos consórcios, especialmente a exigência de atendimento individual dos índices prevista no item 12.4.6. A necessidade de esclarecimento da aplicação do acréscimo de 20% previsto no item 12.4.7. A ausência de demonstração, nas informações disponibilizadas, do dimensionamento da demanda e dos quantitativos que fundamentam o valor estimado da contratação. A necessidade de disponibilização do Estudo Técnico Preliminar, das memórias de cálculo, do orçamento de referência, das composições de custos e dos elementos técnicos que sustentam a contratação. A necessidade de demonstração da análise dos riscos da contratação e da adequada distribuição das responsabilidades contratuais. As questões devem ser examinadas conjuntamente, pois não se trata apenas de discutir exigências isoladas, mas de verificar se o procedimento licitatório foi

estruturado de modo a permitir a participação competitiva dos interessados e a adequada execução do objeto.

III – DA LIMITAÇÃO INJUSTIFICADA A TRÊS EMPRESAS CONSORCIADAS – VIOLAÇÃO AO ART. 15, § 4º, DA LEI Nº 14.133/2021

O item 4.6.1 do edital estabelece expressamente: "Além do cumprimento das demais obrigações previstas neste Edital, a Licitante na forma de consórcio deverá apresentar o Termo de Compromisso de Constituição de Consórcio, subscrito por todas as consorciadas, que não poderá ser superior a 3 (três) empresas (...)". A restrição merece especial atenção, uma vez que a legislação não estabelece limite numérico geral para a composição de consórcios empresariais. O art. 15 da Lei nº 14.133/2021 estabelece como regra a possibilidade de participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio, admitindo a imposição de limitações somente nas condições legalmente previstas. Nesse sentido, o § 4º do dispositivo determina: "Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas." A norma é expressa ao condicionar a validade da limitação quantitativa à existência de justificativa técnica aprovada pela autoridade competente. Portanto, a Administração não pode simplesmente estabelecer um número máximo de integrantes sem demonstrar os motivos técnicos que justificam a restrição, especialmente quando a medida interfere diretamente na possibilidade de participação de empresas interessadas. No presente caso, o objeto envolve serviços de engenharia para manutenção predial preventiva e corretiva, sob demanda, incluindo fornecimento de peças, equipamentos, materiais e mão de obra. A contratação pode envolver diferentes especialidades, equipes, estruturas

operacionais, capacidade de fornecimento e conhecimentos técnicos complementares, circunstâncias que tornam legítima e potencialmente vantajosa a associação de empresas para a execução conjunta dos serviços. A formação de consórcios constitui justamente um instrumento destinado a permitir a reunião de capacidades técnicas, operacionais e econômico-financeiras, ampliando as possibilidades de participação de empresas que, individualmente, não reúnam todas as condições necessárias à execução integral do objeto. A limitação a três empresas, sem demonstração concreta de sua necessidade, restringe essas possibilidades e pode impedir que empresas com capacidades complementares se associem para atender às exigências da contratação. A situação assume relevância ainda maior diante das exigências econômico-financeiras estabelecidas nos itens 12.4.5 a 12.4.7 do edital, que preveem a comprovação de patrimônio líquido e acréscimo de 20% para consórcios. Na prática, a limitação numérica pode impedir a entrada de empresas adicionais que contribuiriam para o atendimento dos requisitos econômico-financeiros e operacionais, sem que tenha sido demonstrado por que a participação de quatro ou mais integrantes representaria risco à execução contratual. Não se pretende afastar a prerrogativa administrativa de estabelecer limites, mas exigir que seu exercício observe as condições previstas na legislação. A simples alegação de maior facilidade de fiscalização, gestão contratual ou organização administrativa, caso utilizada, não substitui a necessidade de demonstração técnica concreta da adequação do quantitativo escolhido. A esse respeito, o Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado: Acórdão nº 1.852/2019 – Plenário – TCU O Tribunal firmou entendimento de que a fixação, no edital, do número máximo de empresas integrantes de consórcio deve ser devidamente justificada no processo licitatório. Acórdão nº 745/2017 – Plenário – TCU O TCU estabeleceu que a limitação do número máximo de

empresas integrantes de consórcio deve possuir motivação prévia e consistente, sob pena de afrontar os princípios da competitividade. Acórdão nº 2.633/2019 – Plenário – TCU Reafirmou que a decisão administrativa acerca da participação de empresas em consórcio deve ser devidamente motivada no processo administrativo. Acórdão nº 1.711/2017 – Plenário – TCU Destacou que as decisões relativas à participação de empresas em consórcio devem preservar a competitividade e não podem criar restrições indevidas à participação dos interessados. A jurisprudência é clara ao exigir motivação para a restrição. Assim, considerando que não foi identificada justificativa técnica específica para o limite de três empresas, requer-se que a EMSURB apresente o documento técnico aprovado pela autoridade competente que fundamentou a escolha desse quantitativo. Caso inexista justificativa técnica válida e suficiente, deverá ser promovida a retificação do item 4.6.1, com a exclusão da limitação ou a ampliação do número máximo de integrantes, permitindo a participação de consórcios com quatro ou mais empresas.

IV – DA AUSÊNCIA DE DISCIPLINAMENTO CLARO SOBRE A HABILITAÇÃO DAS EMPRESAS CONSORCIADAS

O item 4.6.1 estabelece as condições para apresentação do compromisso de constituição do consórcio, exigindo denominação, objetivos, percentuais de participação, indicação da empresa líder e responsabilidade solidária. Entretanto, o edital não disciplina de maneira suficientemente clara o procedimento de apresentação e análise da documentação de habilitação de cada empresa integrante, especialmente quanto à distinção entre os requisitos individuais e aqueles que admitem avaliação conjunta. O art. 15, incisos I e III, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o consórcio deverá comprovar o compromisso de sua constituição, sendo admitido o somatório dos

quantitativos de cada consorciado para fins de habilitação técnica e dos valores de cada consorciado para fins de habilitação econômico-financeira. É necessário distinguir a apresentação individual dos documentos de cada empresa da avaliação dos requisitos que legalmente admitem somatório. Na fase de habilitação, cada consorciada deverá apresentar a documentação que lhe compete, conforme a natureza da exigência, enquanto a avaliação das capacidades técnica e econômico-financeira deverá observar a metodologia legal aplicável aos consórcios. O compromisso de constituição não se confunde com o contrato definitivo de constituição e registro do consórcio. O art. 15, inciso I, exige o compromisso público ou particular subscrito pelos integrantes para participação na licitação. Já o § 3º determina que a constituição e o registro formal sejam providenciados pelo licitante vencedor antes da celebração do contrato. Portanto, a Administração deve esclarecer expressamente: a) Quais documentos de habilitação deverão ser apresentados individualmente por cada consorciada; b) Como será realizada a análise da habilitação técnica e econômico-financeira; c) Quais requisitos serão examinados individualmente e quais admitir-se-ão por somatório; d) Qual será o procedimento de análise da documentação apresentada pela empresa líder e pelas demais integrantes. A ausência de clareza sobre essas condições pode gerar interpretações divergentes e comprometer a isonomia entre os participantes.

V – DA INCOMPATIBILIDADE PROCEDIMENTAL ENTRE O PRAZO DE FORMALIZAÇÃO DO CONSÓRCIO E A ASSINATURA DO CONTRATO

O item 4.6.1, alínea “f”, determina: “O consórcio, caso declarado vencedor da licitação, deverá ser constituído e registrado antes da celebração do contrato.” A previsão encontra fundamento no

art. 15, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o licitante vencedor deverá promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio. Entretanto, o item 17.1 do edital estabelece que o licitante vencedor será convocado para assinar o contrato no prazo de cinco dias úteis, contado da convocação. O item 17.2 admite uma única prorrogação, por igual período, desde que solicitada durante o prazo inicial, mediante apresentação de justificativa e aceitação da Administração. O problema está na ausência de disciplina sobre a compatibilização desses prazos. O edital exige a constituição e o registro formal do consórcio antes da assinatura contratual, mas não estabelece prazo específico para essa providência, tampouco esclarece se o prazo de cinco dias úteis será utilizado simultaneamente para a formalização societária e a assinatura do contrato. A constituição do consórcio depende da formalização do instrumento constitutivo, da observância das exigências societárias aplicáveis e do respectivo arquivamento perante o registro competente. A Lei nº 6.404/1976, em seus arts. 278 e 279, disciplina a constituição dos consórcios empresariais e estabelece as regras para formalização e arquivamento de seu instrumento. Não existe, nesses dispositivos, prazo geral de conclusão do registro que possa ser automaticamente equiparado aos cinco dias úteis estabelecidos no edital. A ausência de regulamentação dessa etapa cria insegurança jurídica, pois o licitante vencedor poderá ter cumprido todas as exigências da habilitação e, ainda assim, enfrentar dificuldades para concluir o registro dentro do prazo de convocação. Embora exista possibilidade de prorrogação prevista no item 17.2, sua concessão depende de justificativa e aceitação da Administração, não constituindo garantia de prazo suficiente para a formalização. Diante disso, requer-se que a EMSURB esclareça e discipline: a) Qual o prazo específico para constituição e registro do consórcio vencedor; b) Se o prazo de cinco dias úteis para assinatura do contrato somente

começará a ser exigido após a formalização e comprovação do registro; c) Se será admitida a apresentação do protocolo de arquivamento perante a Junta Comercial quando o atraso na conclusão decorrer exclusivamente do processamento pelo órgão competente; d) Qual será o procedimento caso o registro não seja concluído no prazo inicialmente previsto, apesar da adoção tempestiva das providências pelo vencedor; e) Se haverá prazo específico e adequado para a formalização, sem que a demora administrativa alheia à vontade do licitante possa resultar em penalidade ou perda da contratação. A Administração deve assegurar previsibilidade e compatibilidade entre as exigências editalícias, evitando que o próprio procedimento estabelecido inviabilize a formalização do consórcio vencedor.

VI – DA NECESSIDADE DE REVISÃO DO ITEM 12.4.6 – AVALIAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS CONSÓRCIOS

O item 12.4.6 estabelece: “No caso de a Licitante ser consórcio, cada consorciada deverá comprovar individualmente o atendimento dos índices acima.” A disposição merece revisão, pois o art. 15, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 admite expressamente o somatório dos valores de cada consorciado para fins de habilitação econômico-financeira. A finalidade da participação em consórcio é justamente permitir que empresas reúnam suas capacidades para atender às exigências da contratação. Não se deve confundir a obrigação de apresentação individual dos balanços patrimoniais e das demonstrações contábeis com a metodologia de apuração dos indicadores econômico-financeiros. A orientação do Tribunal de Contas da União, constante do Manual de Licitações e Contratos, tópico 4.5.2.2, esclarece que os indicadores podem ser calculados a partir do somatório dos valores das contas contábeis dos consorciados, não sendo

permitido simplesmente somar os índices individuais. Assim, a Administração deve esclarecer se pretende exigir que cada consorciada, isoladamente, atenda integralmente aos índices estabelecidos para uma licitante individual ou se realizará a avaliação econômico-financeira considerando os valores contábeis das integrantes, conforme a metodologia legal. A imposição de atendimento individual integral, sem fundamentação específica, pode esvaziar a finalidade do consórcio e transformar a reunião de empresas em mera formalidade, pois desconsidera a capacidade econômico-financeira conjunta admitida pela legislação. Requer-se, portanto, a revisão do item 12.4.6, com adequação ao art. 15, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

VII – DO ESCLARECIMENTO SOBRE O ACRÉSCIMO DE 20% PREVISTO NO ITEM 12.4.7

O item 12.4.7 estabelece: “Em caso de participação em consórcio, deverá ser comprovado, para fins de atendimento do patrimônio líquido, o somatório dos valores de cada consorciado, acrescido de 20% (vinte por cento) sobre o valor exigido no item ‘12.4.5’ acima.” A previsão deve ser interpretada em conformidade com o art. 15, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021. O § 1º admite acréscimo de 10% a 30% sobre o valor exigido de licitante individual para habilitação econômico-financeira, salvo justificação. O § 2º determina que esse acréscimo não se aplica aos consórcios compostos integralmente por microempresas e empresas de pequeno porte. No caso concreto, considerando o valor estimado da contratação de R$ 20.526.480,20, o item 12.4.5 estabelece patrimônio líquido mínimo de 10% desse montante, quando os índices forem inferiores a 1. Nessa hipótese, o patrimônio líquido mínimo de referência corresponde a R$ 2.052.648,02. Aplicando-se o acréscimo de 20% sobre esse requisito, o patrimônio líquido mínimo exigido do consórcio será de R$ 2.463.177,62. É necessário, portanto, que a EMSURB apresente a memória de cálculo e

esclareça expressamente a metodologia de aplicação dos itens 12.4.5, 12.4.6 e 12.4.7, inclusive quanto à exceção legal dos consórcios integralmente constituídos por ME/EPP. Não se questiona a possibilidade abstrata de aplicação do percentual de 20%, pois ele está dentro da faixa legal. Questiona-se a necessidade de aplicação correta da regra e sua compatibilidade com o somatório dos valores das consorciadas.

VIII – DAS DEFICIÊNCIAS NA FASE PREPARATÓRIA: AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO DIMENSIONAMENTO DA DEMANDA E DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Além das restrições à participação em consórcio, a contratação suscita questionamentos relevantes quanto à demonstração do planejamento técnico que fundamentou o objeto. O valor estimado de R$ 20.526.480,20 exige planejamento compatível com a dimensão econômica da contratação, especialmente porque o objeto envolve manutenção predial preventiva e corretiva sob demanda. Não se trata de contratação de um serviço isolado em um único imóvel, mas de prestação de serviços que poderão alcançar diferentes unidades e instalações da EMSURB, conforme as necessidades identificadas durante a execução contratual. O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória deve ser caracterizada pelo planejamento e contemplar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação. O § 1º do referido artigo determina que o Estudo Técnico Preliminar evidencie o problema a ser resolvido e a melhor solução, contemplando, entre outros elementos: descrição da necessidade da contratação; estimativa dos quantitativos, acompanhada das respectivas memórias de cálculo e documentos de suporte; levantamento de mercado e justificativa técnica e econômica da solução escolhida; estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços

unitários referenciais, memórias de cálculo e documentos de suporte; descrição da solução como um todo; justificativa para parcelamento ou não da contratação; posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação. O § 2º estabelece, ainda, que o ETP deverá contemplar, no mínimo, os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º, apresentando justificativa quando não contemplar os demais elementos. Portanto, não basta a indicação genérica de que a manutenção será executada conforme a necessidade da EMSURB. É necessário demonstrar como essas necessidades foram identificadas, dimensionadas e convertidas em quantitativos estimados. Considerando a natureza do objeto, requer-se o esclarecimento sobre:

a) Quais imóveis, prédios, instalações e unidades administrativas serão abrangidos pela contratação;

b) Quais são os endereços e as características físicas das unidades atendidas;

c) Quais levantamentos técnicos foram realizados para identificar as condições de conservação dos imóveis;

d) Quais problemas de manutenção preventiva e corretiva foram identificados;

e) Se existe histórico de ordens de serviço, intervenções, ocorrências e despesas anteriores utilizado para estimar a demanda;

f) Quais critérios técnicos e memórias de cálculo fundamentaram os quantitativos de cada serviço;

g) Quais documentos e levantamentos sustentam o valor global estimado. Ressalte-se que a legislação não exige indistintamente relatório fotográfico de todos os imóveis em qualquer contratação. Entretanto, em uma contratação dessa natureza, os levantamentos cadastrais, diagnósticos técnicos e registros fotográficos, quando necessários, são importantes elementos para demonstrar a realidade da demanda e sustentar os quantitativos estimados. A ausência de informações técnicas suficientes sobre os locais, as condições das edificações e os serviços necessários pode comprometer a confiabilidade do planejamento e transferir indevidamente aos licitantes riscos que deveriam ser avaliados pela Administração.

IX – DA NECESSIDADE DE PLANO DE AÇÃO PARA MANUTENÇÃO PREDIAL E DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU

A questão do planejamento assume relevância ainda maior diante da jurisprudência específica do Tribunal de Contas da União sobre manutenção predial. O Acórdão nº 2.573/2019 – Plenário – TCU estabeleceu entendimento de que as licitações destinadas à contratação de serviços de manutenção predial devem ser precedidas de plano de ação de manutenção preventiva e corretiva, contemplando a especificação dos serviços e os respectivos quantitativos a serem demandados na execução contratual. O precedente foi proferido sob a legislação anterior, mas sua orientação técnica permanece pertinente à luz dos deveres de planejamento e dimensionamento estabelecidos pelos arts. 18 e 23 da Lei nº 14.133/2021. A orientação demonstra que a contratação de manutenção predial não pode ser estruturada exclusivamente a partir de uma previsão genérica de demandas futuras. É indispensável que exista planejamento prévio capaz de demonstrar quais serviços poderão ser executados, quais quantitativos foram

estimados e quais critérios técnicos fundamentaram a previsão. Assim, requer-se que a EMSURB apresente o plano de ação ou documento técnico equivalente utilizado para fundamentar a contratação, com a identificação dos serviços, quantitativos estimados e critérios de programação da manutenção preventiva e corretiva.

X – DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA E DAS COMPOSIÇÕES DE CUSTOS

O valor estimado da contratação corresponde a R$ 20.526.480,20. Entretanto, é necessário que os interessados tenham acesso aos elementos que demonstram a formação desse montante. O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o valor previamente estimado deve ser compatível com os preços praticados no mercado, considerando os quantitativos a serem contratados, a economia de escala e as peculiaridades do local de execução. Tratando-se de serviços de engenharia, deve ser observado o art. 23, § 2º, que estabelece os critérios específicos de formação do orçamento estimado, incluindo a utilização dos sistemas referenciais oficiais aplicáveis. O art. 6º, inciso XXIII, alínea “i”, também determina que o Termo de Referência contenha estimativa do valor da contratação acompanhada dos preços unitários referenciais, memórias de cálculo e documentos que lhe dão suporte. Dessa forma, a indicação de um valor global, desacompanhada de informações suficientes sobre sua formação, não permite verificar a correspondência entre o objeto, os quantitativos estimados e os custos de execução. A Administração deve esclarecer se disponibilizou:

I – Planilha orçamentária de referência;

II – Relação dos serviços e respectivas unidades de medição;

III – Quantitativos estimados de cada serviço;

IV – Preços unitários referenciais;

V – Composições analíticas dos custos;

VI – Encargos sociais e trabalhistas;

VII – Composição do BDI;

VIII – Bases referenciais utilizadas, inclusive SINAPI, ORSE ou outras pertinentes, conforme a natureza e as características dos serviços;

IX – Datas de referência dos preços;

X – Memórias de cálculo e documentos que fundamentaram o valor estimado. A eventual adoção de orçamento sigiloso deverá observar o art. 24 da Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto à necessária justificativa. O sigilo do orçamento não autoriza a Administração a deixar de disponibilizar os quantitativos e as informações necessárias para que os licitantes possam elaborar suas propostas. A ausência de informações suficientes pode comprometer a formulação de propostas comparáveis, a análise de exequibilidade e a própria seleção da proposta mais vantajosa. Diante disso, requer-se a disponibilização do orçamento de referência e de seus elementos técnicos, econômicos e documentais, ressalvado eventual sigilo legalmente justificado.

XI – DA NECESSIDADE DE ANÁLISE DOS RISCOS DA CONTRATAÇÃO E DE ADEQUADA DISTRIBUIÇÃO DAS RESPONSABILIDADES

O objeto licitado envolve prestação de serviços de engenharia sob demanda, situação que exige especial atenção à identificação dos riscos operacionais, técnicos e econômicos. O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 determina expressamente que a fase preparatória contemple a análise

dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Portanto, a análise dos riscos não constitui mera faculdade administrativa. Por sua vez, o art. 6º, inciso XXVII, define a matriz de riscos como cláusula contratual destinada a estabelecer a distribuição de responsabilidades entre as partes, identificando eventos supervenientes que possam impactar o equilíbrio econômico-financeiro da contratação. O art. 22 disciplina a utilização da matriz de alocação de riscos e estabelece sua obrigatoriedade nas contratações de grande vulto e nos regimes de contratação integrada e semi-integrada. Embora o valor estimado desta contratação, de R$ 20.526.480,20, não a caracterize, por si só, como contratação de grande vulto, e não haja informação de adoção dos regimes integrado ou semi-integrado, isso não afasta o dever de análise dos riscos previsto no art. 18, inciso X. Além disso, o art. 92, inciso IX, prevê a inclusão da matriz de riscos no contrato quando for o caso. No presente objeto, devem ser avaliados, entre outros, os seguintes eventos:

a) Variação significativa da demanda efetiva de serviços em relação aos quantitativos estimados;

b) Existência de problemas estruturais preexistentes nas edificações;

c) Identificação de vícios ocultos durante a execução;

d) Necessidade de serviços emergenciais não previstos inicialmente;

e) Incompatibilidade entre as condições reais dos imóveis e as informações fornecidas pela Administração;

f) Interferências em instalações elétricas, hidráulicas e demais sistemas prediais;

g) Necessidade de serviços adicionais decorrentes de condições não identificadas no planejamento;

h) Responsabilidade por danos decorrentes de condições anteriores à execução contratual. Essas situações podem repercutir diretamente no custo, na execução, na medição, no pagamento e no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Não se mostra adequado transferir indistintamente ao contratado riscos decorrentes de condições preexistentes ou de informações que deveriam ter sido identificadas e avaliadas durante a fase preparatória. A Administração deve demonstrar como os riscos foram analisados, quais responsabilidades foram atribuídas a cada parte e quais eventos poderão justificar providências administrativas ou eventual recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, observados os pressupostos legais. Assim, requer-se a apresentação da análise de riscos realizada na fase preparatória e o esclarecimento sobre a necessidade de matriz de alocação de riscos específica, com a correspondente previsão na minuta contratual, quando juridicamente cabível.

XII – DA NECESSIDADE DE COERÊNCIA ENTRE O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, O TERMO DE REFERÊNCIA, O ORÇAMENTO E A MINUTA CONTRATUAL

Os documentos que integram a fase preparatória devem apresentar coerência técnica, econômica e jurídica. O Estudo Técnico Preliminar deve identificar a necessidade e fundamentar a solução escolhida. O Termo de Referência deve estabelecer os elementos necessários à execução. O orçamento deve refletir os quantitativos e os custos estimados. A minuta contratual deve disciplinar as condições de execução, fiscalização, medição, pagamento e distribuição das responsabilidades. Não se mostra adequado estruturar uma contratação de manutenção predial sob demanda, com valor estimado superior a vinte milhões de reais, sem demonstrar suficientemente a relação entre as necessidades identificadas, os serviços previstos, os

quantitativos e os custos estimados. A ausência de compatibilidade entre esses documentos pode resultar em dificuldades de fiscalização, controvérsias sobre os serviços efetivamente contratados, divergências de medição e pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro. A Administração deve assegurar que a contratação esteja devidamente planejada e que as condições apresentadas aos licitantes permitam a formulação de propostas tecnicamente adequadas e economicamente comparáveis.

XIII – DOS PRINCÍPIOS DA COMPETITIVIDADE, DA ISONOMIA, DO PLANEJAMENTO E DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 estabelece a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da proporcionalidade, da competitividade e da economicidade, entre outros. O art. 11 determina que o processo licitatório deve assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração, inclusive quanto ao ciclo de vida do objeto, além de assegurar tratamento isonômico e justa competição. As exigências editalícias devem, portanto, ser compatíveis com a finalidade da contratação e não podem estabelecer restrições desnecessárias ou desproporcionais à participação dos interessados. No presente caso, a limitação do número de consorciadas, associada às exigências econômico-financeiras e às lacunas relativas ao planejamento técnico e ao orçamento, merece revisão para assegurar que o procedimento seja conduzido em condições de efetiva competitividade. A Administração deve

buscar a contratação mais vantajosa, e não simplesmente reduzir o universo de participantes por meio de condições cuja necessidade técnica não tenha sido demonstrada.

XIV – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se à Senhora Presidente da Comissão de Licitação:

A – QUANTO À PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO: O conhecimento e o acolhimento da presente impugnação, especialmente quanto à restrição estabelecida no item 4.6.1 do edital. A apresentação da justificativa técnica aprovada pela autoridade competente que fundamentou a limitação do número máximo de empresas consorciadas a três, conforme art. 15, § 4º, da Lei nº 14.133/2021. Inexistindo justificativa técnica válida e suficiente, a retificação do item 4.6.1, com a exclusão da limitação quantitativa ou a ampliação do número máximo de integrantes, permitindo a participação de consórcios com quatro ou mais empresas.

B – QUANTO À HABILITAÇÃO DAS CONSORCIADAS: O esclarecimento e a regulamentação expressa da forma de apresentação dos documentos de habilitação de cada integrante do consórcio. A revisão do item 12.4.6, para que a metodologia de avaliação econômico-financeira observe o art. 15, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, distinguindo a apresentação individual dos balanços da apuração conjunta dos indicadores e valores contábeis, conforme a natureza dos requisitos. O esclarecimento da aplicação dos itens 12.4.5 e 12.4.7, com apresentação da memória de cálculo do patrimônio líquido exigido e observância da exceção prevista no art. 15, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

C – QUANTO À CONSTITUIÇÃO E AO REGISTRO DO CONSÓRCIO: A revisão dos itens 4.6.1, alínea "f", 17.1 e 17.2, para disciplinar expressamente o prazo e o procedimento de constituição e registro do consórcio vencedor. O esclarecimento sobre a relação entre o prazo de cinco dias úteis para assinatura contratual e o prazo necessário à formalização e ao arquivamento do instrumento constitutivo. A previsão de procedimento adequado para a hipótese de demora no processamento do registro perante a Junta Comercial, quando devidamente comprovado que o vencedor adotou tempestivamente as providências necessárias.

D – QUANTO AO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E AO DIMENSIONAMENTO DA DEMANDA A DISPONIBILIZAÇÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP E DOS DOCUMENTOS QUE FUNDAMENTARAM A CONTRATAÇÃO, OBSERVADAS AS HIPÓTESES LEGAIS DE SIGILO E EVENTUAL DISPENSA DEVIDAMENTE MOTIVADA: A apresentação da relação dos imóveis, prédios e instalações abrangidos pela contratação, com identificação dos locais e informações técnicas disponíveis. A apresentação dos levantamentos, diagnósticos, registros e documentos que fundamentaram a identificação das necessidades de manutenção preventiva e corretiva. A apresentação das memórias de cálculo e dos documentos que sustentaram os quantitativos estimados de cada serviço. A disponibilização do plano de ação de manutenção predial ou documento técnico equivalente, contemplando a especificação dos serviços e os respectivos quantitativos estimados, em consonância com a orientação do Acórdão nº 2.573/2019 – Plenário – TCU.

E – QUANTO AO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA: A disponibilização da planilha orçamentária de referência, contemplando os serviços, as unidades de medição, os quantitativos estimados e os preços unitários referenciais. A apresentação das composições analíticas de custos, encargos

sociais, BDI, bases referenciais utilizadas e respectivas datas. A disponibilização das memórias de cálculo e dos documentos que fundamentaram o valor estimado de R$ 20.526.480,20, ressalvada eventual hipótese de sigilo legalmente justificada. O esclarecimento dos critérios de medição, pagamento, autorização dos serviços e tratamento das demandas não previstas nos quantitativos estimados.

F – QUANTO À ANÁLISE E À ALOCAÇÃO DE RISCOS: A apresentação da análise de riscos elaborada na fase preparatória, nos termos do art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021. O esclarecimento sobre a avaliação da necessidade de matriz de alocação de riscos específica para a contratação e, quando juridicamente cabível, sua incorporação à minuta contratual. A demonstração de como serão distribuídas as responsabilidades relativas às variações de demanda, aos vícios ocultos, às condições preexistentes das edificações, aos serviços emergenciais e às ocorrências que possam afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

G – QUANTO ÀS PROVIDÊNCIAS FINAIS: Caso sejam identificadas deficiências na fase preparatória ou ausência de elementos técnicos e econômicos indispensáveis, requer-se a adoção das providências corretivas e a revisão dos documentos da contratação. Caso as alterações promovidas afetem a formulação das propostas ou as condições de participação, requer-se a divulgação da retificação e a reabertura dos prazos pertinentes, conforme art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. Requer-se, por fim, decisão expressamente fundamentada sobre todos os pontos suscitados, com a devida publicidade.

XV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente impugnação não busca afastar as exigências legais de habilitação, tampouco comprometer a segurança ou a eficiência da contratação. Busca-se assegurar que uma contratação de engenharia estimada em R$ 20.526.480,20 esteja sustentada por planejamento técnico adequado, orçamento devidamente fundamentado, quantitativos demonstráveis e regras de participação compatíveis com os princípios da competitividade, da isonomia e da proporcionalidade. A participação em consórcio é mecanismo legal destinado à reunião de capacidades empresariais, técnicas e econômico-financeiras. Sua restrição quantitativa exige justificativa técnica expressamente aprovada pela autoridade competente, não podendo ser estabelecida de forma arbitrária ou desprovida de motivação. Da mesma forma, a contratação de manutenção predial sob demanda exige planejamento prévio, identificação das necessidades, estimativa dos quantitativos e demonstração da formação do orçamento, não sendo suficiente a indicação de um valor global desacompanhado dos elementos técnicos que lhe dão suporte. A Administração deve assegurar que os licitantes conheçam as condições essenciais da contratação e disponham de informações suficientes para elaborar propostas consistentes, comparáveis e exequíveis. A manutenção das omissões e restrições apontadas poderá comprometer a competitividade, a segurança jurídica e a própria execução contratual. Por essas razões, requer-se o acolhimento da presente impugnação, com a revisão das disposições questionadas e a adoção das providências necessárias à adequação do edital à Lei nº 14.133/2021.

A falta de resposta ou fundamentações insuficientes ensejará denúncia ao TCE, DEOTAP e a Câmara Municipal de Aracaju.

Termos em que, Pede deferimento. CRISTIANE SANTOS GOIS OAB/SE 5841