



Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG  
Secretaria Adjunta de Licitações – SELIC  
Comissão Permanente de Licitação – CPL

## 1ª NOTIFICAÇÃO DO PREGÃO PRESENCIAL SRP Nº 086/2022 – CPL – SEDUR

**OBJETO:** Contratação de empresa para execução de serviços de engenharia referente a lote único - levantamento topográfico do tipo planialtimétrico e cadastral, objetivando instruir a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional na elaboração de projetos básicos, projetos executivos e demais elementos necessários a execução, criação, ampliação e recuperação das áreas relativas ao planejamento governamental de infraestrutura do estado do Acre.

**A COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL** comunica aos interessados que o processo licitatório acima mencionado, com publicação: **1) Aviso de Licitação**, publicado no Diário Oficial do Estado, nº 13.296, página 36 e Jornal OPINIÃO, página 09, ambos no dia 11/04/2022 e ainda no site: [www.licitacao.ac.gov.br](http://www.licitacao.ac.gov.br); **2) Aviso de Suspensão**, publicado no Diário Oficial do Estado, nº 13.304, página 22 e Jornal OPINIÃO, página 10, ambos no dia 10/06/2022 e ainda no site: [www.licitacao.ac.gov.br](http://www.licitacao.ac.gov.br); com o fim de cumprir princípios intrínsecos como transparência e legalidade, **NOTIFICA**, conforme abaixo:

### 1. PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS E/OU IMPUGNAÇÕES

(...) Contudo, a empresa ao analisar os termos do Edital, deparou-se com as exigências contidas no subitem 15.1.4, do item 15, do Anexo I (Termo de Referência) que trata da **Capacidade Técnica Operacional**, na qual exige-se que os licitantes comprovem: *'execução de levantamentos topográficos para fins de implantação de obras rodoviária...'* tendo como unidade de medida m<sup>2</sup> (metro quadrado), em ambos os casos.

No entanto, os levantamentos topográficos utilizados para subsidiar implantação de obras rodoviária, tem como unidade de medida o metro linear, e não o metro quadrado como previsto no Ato Convocatório.

Assim, as referidas exigências inibem a participação de licitantes do ramo do objeto licitado, e por outro lado, tem o condão de direcionar a licitação, pois qualquer profissional da área de engenharia tem o conhecimento de que nos levantamentos topográficos utilizados para subsidiar implantação de obras rodoviária, tem como unidade de medida o metro linear. (...) Nos termos acima suscitados, de modo que sejam extirpadas as exigências acima reputadas como ilegais, sem fundamentação e restritivas do certame, com a consequente republicação do edital.

### 2. RESPOSTA DO ÓRGÃO DEMANDANTE (SEDUR)

De início, cabe lembrar que a Administração representa o interesse público, agindo em nome de toda a coletividade.

Conforme **MEMORANDO Nº 40/2022/SEDUR - DOE (4153529)**, foi retificado o Termo de Referência, passando o item em questão para metro linear, conforme informado na **1ª RETIFICAÇÃO DO PREGÃO PRESENCIAL SRP Nº 086/2022 – CPL – SEDUR**.



Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG  
Secretaria Adjunta de Licitações – SELIC  
Comissão Permanente de Licitação – CPL

---

Nesse sentido, ante o exposto é de sugerir que:

Seja conhecido, a impugnação interposta pela empresa, tendo em vista a sua tempestividade, para no MÉRITO DAR PROVIMENTO ao que pleiteia a impugnante.

### **3. PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS E/OU IMPUGNAÇÕES**

#### **A) INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA, O PREGÃO PRESENCIAL**

O procedimento licitatório Pregão não é compatível com o objeto que se pretende contratar esta Administração, qual seja, em síntese, prestação de serviços de engenharia de natureza não comuns. (...)

Os serviços ora licitados não podem ser tipificados como serviços de engenharia comuns. Tratam-se de serviços complexos, os quais para serem executados demandam trabalhos/serviços técnicos de engenharia complexos, tais como levantamento topográfico do tipo planialtimétrico e cadastral. Referidos serviços também somente podem ser executados sob a responsabilidade técnica/fiscalização/acompanhamento de engenheiros com capacitação técnica para os serviços. (...)

O objeto licitado engloba a contratação de serviços incomuns de engenharia (executadas por empresas inscritas no CREA, com alta complexidade), o que é incompatível com a modalidade licitatória adotada, o Pregão. (...)

Para o CONFEA, os serviços de engenharia que demandam a execução ou supervisão por profissional legalmente habilitado não podem ser enquadrados no gênero “comum” porque são de natureza intelectual, científica e técnica, fatores que resultam em ampla complexidade executiva. Assim, para a seleção da proposta mais vantajosa para a execução desses serviços de engenharia, a Administração terá que valer-se de uma das modalidades licitatórias previstas na Lei 8.666/93.

Do exposto, observa-se hipótese de nulidade editalícia, devendo o Edital ser cancelado e aberto em modalidade correta para execução do almejado.

### **4. RESPOSTA DO ÓRGÃO DEMANDANTE (SEDUR)**

A Lei 10.520/2002, permite licitação para a contratação de serviços de engenharia, desde que nesses serviços esteja compreendido o critério comum, conforme art. 1º, parágrafo, tal seja:

*Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.*

*Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.*

Ressalte-se que o TCU, por meio da Súmula 257/2010, pacificou o entendimento sobre o uso do pregão em contratações de serviços comuns de engenharia, com o seguinte enunciado: “O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002”.



Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG  
Secretaria Adjunta de Licitações – SELIC  
Comissão Permanente de Licitação – CPL

---

*[...] Ao opinar sobre a matéria, a Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob (fls. 3/4, verso), considerou oportuna e conveniente a edição da súmula, de modo a permitir a orientação de gestores, de ordenadores de despesas e do corpo técnico do TCU acerca da possibilidade de uso do pregão para aquisição de serviços comuns de engenharia. Lembrou, adicionalmente, que o Decreto nº 5.450/2005, que estabeleceu a mais recente regulamentação da Lei nº 10.520/2002, extinguiu a vedação do uso do pregão na contratação de serviços de engenharia que existia no anterior Decreto nº 3.555/2000. Destacou, também, que a aludida modalidade licitatória tem favorecido a ampliação da competição, a obtenção de melhores ofertas e a contratação por menores preços. A redação proposta, por sua vez, foi considerada 'clara, concisa e em consonância com a jurisprudência dominante nesta Corte, além de alcançar os pormenores envolvidos na consolidação do entendimento' e de estar de acordo com o art. 1º da Lei nº 10.520/2002.*

Veja-se que, na linha do entendimento do Tribunal de Contas da União, os serviços de topografias, são serviços de engenharia considerados de natureza comum, portanto, um instrumento de eficácia para a Administração Pública, capaz de propiciar a ampliação da concorrência e o recebimento de melhores ofertas, certamente, o pregão e a modalidade mais adequada a ser usada pelo gestor.

Marçal Justem Filho afirma que "a disponibilidade no mercado é a primeira características que dá identidade ao serviço qualificável como comum". Para ele "Afirmar que o bem está disponível no mercado não equivale a exigir que o bem seja fornecido pelo mercado", isto é, "a possibilidade de aquisição e fornecimento a qualquer tempo tendo em vista a existência de atividade empresarial estável. A segunda característica é a padronização, que, segundo ele, "complementa aquela disponibilidade do bem ou serviço num mercado próprio". "A padronização pode ser decorrência de regras técnicas formalmente adotadas por entidades especializadas (em especial, a ABNT) ou também pode ser gerada por procedimentos internos à própria Administração, em que se estabeleçam padrões de identidade de certos objetos".

Verifica-se que a tipificação 'comum' depende, substancialmente, das características do objeto, o qual deve se revestir de especificações usuais de mercado, de forma a permitir a avaliação das propostas dos licitantes com base nos preços, bem como se o serviço contratado não necessita de sofisticação tecnológica, ou seja, é de conhecimento comum das empresas do ramo. Ademais, a quantidade de empresas no mercado mostra-se suficiente para atestar que o serviço pretendido poderia ser facilmente obtido.

Os serviços topográficos exigirem empresa especializada para a sua realização não retira, em princípio, a sua natureza comum. A NBR 13.133 apresenta toda a metodologia a ser adotada por empresas ou topógrafos quanto aos levantamentos de campo indispensáveis apresentando os normativos destinados à elaboração dos serviços de topografia, por isso não ocorre diferenciação peculiar de técnica na execução desta atividade, e seus padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital.



Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG  
Secretaria Adjunta de Licitações – SELIC  
Comissão Permanente de Licitação – CPL

---

Seja conhecido, a impugnação interposta pela empresa tendo em vista a sua tempestividade, para no MÉRITO NEGAR PROVIMENTO ao que pleiteia a impugnante.

## 5. PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS E/OU IMPUGNAÇÕES

### B) DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO NO CERTAME

A participação de empresas na forma de consórcios está disciplinada no art. 33, caput, da Lei 8.666/1993, sendo pacífico na jurisprudência que a opção pela vedação ou não a participação de consórcios é discricionária, condicionada a apresentação de JUSTIFICATIVA FUNDAMENTADA E RAZOÁVEL para sua validade.

Em relação à vedação à participação de empresas organizadas sob a forma de consórcio, tal restrição constitui exceção que deve ser justificada expressamente no procedimento licitatório.

Nesse sentido, o Poder Público não está liberado para decidir pela vedação à participação de empresas em consórcio, tornando-se necessário que do processo licitatório conste JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL desta escolha. (...)

A jurisprudência é bem clara ao afirmar que nestes casos de restrição sem justificativa a Administração fere de morte o caráter competitivo da licitação. (...)

Ante a fragilidade do processo pela falta de justificativa não se vislumbra a plausibilidade e razoabilidade para tal vedação. Até mesmo porque a proibição de consorciadas no certame reduz de forma insalubre a concorrência. Nesse sentido é o posicionamento atual dos Tribunais de Contas da União e dos Estados.

Com esta retirada dos consórcios do certame se ceifa uma concorrência mais acirrada que seria benéfica para o Poder Público e, por conseguinte para a sociedade. O EDITAL SE MOSTRA RESTRITIVO, POIS FAZ RESTRIÇÕES QUE VISAM LIMITAR A CONCORRÊNCIA SEM JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL E CONTRARIANDO A LEGISLAÇÃO EM VIGOR.

É inadequada a justificativa para não permitir a participação de empresas em consórcio, pois não cabe ao Poder Público contrapor-se a algo sancionado pela própria lei, tendo em vista que, mesmo estando no âmbito do Poder Discricionário da Administração Pública deliberar sobre a vedação de tais empresas, para rejeitar tais participações deve-se observar os princípios da motivação e da razoabilidade, e, considerando que não constou nos autos do procedimento licitatório qualquer justificativa plausível de tal escolha, o eminente edital em exame não está liberado para decidir pela vedação da participação de empresas em consórcio, haja vista que tal veto comprometeu a competitividade do certame e a desobediência ao inciso I e II do §1º do art. 3º da Lei 8.666/93.

Verifica-se, portanto, que é pacífico o entendimento do Tribunal de Contas dos Estados, portanto, devida a retificação e/ou adequação do Edital do Pregão Presencial nos termos acima apresentados.

## 6. RESPOSTA DO ÓRGÃO DEMANDANTE (SEDUR)

No caso em tela a vedação à participação de interessadas que se apresentem constituídas sob a forma de consórcio se justifica na medida em que, nesse tipo de contratação, perfeitamente pertinente e compatível com empresas atuantes no ramo licitado, é bastante



Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG  
Secretaria Adjunta de Licitações – SELIC  
Comissão Permanente de Licitação – CPL

---

usual a participação de empresas de todos os portes, as quais, em sua maioria, apresentam o mínimo exigido no tocante à qualificação técnica e econômico-financeira, demonstrando possuir condições suficientes para a execução de contratos dessa natureza, o que por consequência não tornará restrito o universo de possíveis licitantes individuais.

A ausência de consórcio não trará prejuízos à competitividade do certame, visto que, em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital.

Para o caso concreto, tal dispositivo visa exatamente afastar a restrição à competição, na medida em que a reunião de empresas que, individualmente, poderiam prestar os serviços, reduziria o número de licitantes e poderia, eventualmente, proporcionar a formação de conluíus/cartéis para manipular os preços nas licitações. Nesta linha, merece destaque o posicionamento de Jessé Torres Pereira Junior, o qual, fazendo menção ao entendimento do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, assim se manifesta:

*(...) Averte-se a orientação do Tribunal de Contas da União: Ademais, a participação de consórcios em torneios licitatórios não garante aumento de competitividade, consoante arestos do relatório e voto que impulsionaram o Acórdão nº 2.813/2004-1ª Câmara, que reproduz: “O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está, portanto, no âmbito da discricionariedade da Administração. Isto porque a formação de consórcios tanto pode se prestar para fomentar a concorrência (consórcios de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), quanto cerceá-la (associação de empresas que, em caso contrário, concorreriam entre si) (...) vemos que é praticamente comum a não-aceitação de consórcios (...)” (Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública”. 7ª edição. Ed. Renovar. 2007. Páginas 442 a 443.) (Grifo nosso).*

Marçal Justen Filho explica que:

*Em regra, o consórcio não é favorecido ou incentivado pelo nosso Direito. Na tentativa de reduzir a dominação de mercado e assegurar a livre concorrência, o Estado prefere evitar a formação de consórcios. A formação de consórcio acarreta risco da dominação de mercado, através de pactos de eliminação de competição entre empresários. No campo de licitações, a formação de consórcios reduz o universo da disputa. O consórcio significa que eventuais interessados, ao invés de estabelecerem disputa entre si, formalizam acordo que elimina a competição.*

Observe-se o entendimento do TCU sobre o tema no Acórdão 1417/2008:

*O art. 33 da Lei de Licitações atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios nas licitações. A regra, no procedimento licitatório, é a participação de empresas individualmente em disputa umas com as outras, permitindo-se a união de esforços quando questões de alta complexidade e de relevante vulto impeçam a participação isolada de empresas com condições de sozinhas, atenderem todos os*



Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG  
Secretaria Adjunta de Licitações – SELIC  
Comissão Permanente de Licitação – CPL

---

*requisitos de habilitação exigidos no edital, casos em que a participação em consórcio ampliaria o leque de concorrentes. Acórdão 1417/2008 Plenário (Sumário)*

Ante o exposto, tendo em vista que é prerrogativa do Poder Público, na condição de contratante, a escolha da participação, ou não, de empresas constituídas sob a forma de consórcio, com as devidas justificativas, conforme se depreende da literalidade do texto legal supramencionado e pelos motivos já expostos, conclui-se que a vedação de constituição de empresas em consórcio, neste caso, é o que melhor atende o interesse público, por prestigiar os princípios da competitividade, economicidade e moralidade. Como se observa na justificativa apresentada no caso em tela, diante da especificidade do objeto, entendeu-se pela vedação ao consórcio, uma vez que existem no mercado várias empresas que reúnem isoladamente experiência para a sua perfeita execução.

Portanto, permitir o consórcio no presente processo seria abrir a possibilidade de empresas que isoladamente cumpririam o objeto se reunirem de forma a prejudicar a ampla concorrência e, conseqüentemente, o Poder Público.

Seja conhecido, a impugnação interposta pela empresa tendo em vista a sua tempestividade, para no MÉRITO NEGAR PROVIMENTO ao que pleiteia a impugnante.

Respondido por:

**Francisco Xavier de Lima**  
Chefe da Divisão de Licitação

7. Desta forma, a Comissão Permanente de Licitação, após as respostas aos pedidos de esclarecimentos e/ou impugnações, e considerando que a resposta altera a formulação das propostas, informa que houve retificação no edital e foi disponibilizado a retificação no site [www.licitacao.ac.gov.br](http://www.licitacao.ac.gov.br). A nova data da abertura da licitação será no dia **04/07/2022 às 08h30min.**

Rio Branco-AC, 21 de junho de 2022.

Notificado por:

**Carolynne Renata Maia de Santana**  
Pregoeira da Comissão Permanente de Licitação