

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Setor Requisitante: **Prefeitura Municipal de João Dourado/BA**

1. INTRODUÇÃO

O presente documento caracteriza a primeira etapa da fase de planejamento e apresenta os devidos estudos para a contratação de solução que atenderá à necessidade abaixo especificada. O objetivo principal é estudar detalhadamente a necessidade e identificar no mercado a melhor solução para supri-la, em observância às normas vigentes e aos princípios que regem a Administração Pública.

2. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

Fundamentação: Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público. (Art. 7º, inciso I da IN 40/2020 e inciso I do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/21).

O REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL E FUTURA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA EM TSD COM MICRORREVESTIMENTO DE DIVERSAS RUAS DO MUNICÍPIO DE JOÃO DOURADO/BA, busca proporcionar bem estar à população, melhor trafegabilidade nas principais vias da cidade, bem como valorização do comércio local e imóveis através da pavimentação viária.

3. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

Fundamentação: Descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade (Art. 7º, inciso II da IN 40/2020 e inciso III do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/21).

Para a Contratação pretendida, é necessário que a empresa apresente:

- i) Registro ou inscrição da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), demonstrando o ramo de atividade pertinente e compatível com o objeto deste Termo de Referência;
- ii) Declaração de conhecimento do local de execução dos serviços informando que tem conhecimento do local onde serão executadas as obras e serviços de engenharia, emitida pela própria licitante, assinada pelo(s) o(s) Responsável(is) Técnico(s) ou Representante Legal.
- iii) Atestado(s) de capacidade técnica, em nome da empresa, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove que o licitante tenha executado serviços/obras de **EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA EM TSD COM MICRORREVESTIMENTO** ou obras similares de porte e complexidade ao objeto desta licitação, executadas com técnicas construtivas semelhantes ou superiores às requeridas para execução do objeto desta licitação.
- iv) Deverá(ão) constar do(s) atestado(s) ou da(s) certidão(ões) expedida(s) pelo CREA, em destaque, os seguintes dados: local de execução, nome do contratante e da pessoa jurídica contratada, nome(s) do(s) responsável(is) técnicos(s), seu(s) título(s) profissional(is) e número(s) de registro(s) no CREA; descrição técnica sucinta indicando os serviços e quantitativos executados e o prazo final de execução.

4. LEVANTAMENTO DE MERCADO

Fundamentação: Levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções, podendo, entre outras opções: (Art. 7º, inciso III da IN 40/2020 e inciso V do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/21)

Consideradas as premissas definidas como condições para a execução, definidas no tópico REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO, efetivou-se, para os itens sem preços definidos nas tabelas oficiais, pesquisa mercadológica, visando verificar e identificar os produtos disponíveis no mercado que atendem aos requisitos estabelecidos, de tal forma que se possibilite alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação, com os respectivos preços estimados, levando-se em conta aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização.

ESTADO DA BAHIA

Os serviços relacionados na planilha de quantidades e preços serão executados em consonância às Normas Técnicas vigentes e recomendações dos fabricantes para o tipo de serviço a que se destinam. Para referência de preço foram utilizadas tabelas de preços oficiais (SINAPI).

5. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

Fundamentação: Descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das 3 justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução (Art. 7º, inciso IV da IN 40/2020 e inciso VII do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/21)

A Contratação visa a promoção do desenvolvimento sustentável, através da utilização de uma fonte energia renovável e com menor impacto ambiental, quando comparado aos meios de fornecimento tradicionais utilizados, no desenvolvimento das atividades inerentes à PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO DOURADO.

6. ESTIMATIVAS DAS QUANTIDADES

Fundamentação: Estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (Art. 7º, inciso V da IN 40/2020 e inciso IV do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/21).

7. ESTIMATIVAS DO PREÇO DA CONTRATAÇÃO

Fundamentação: Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (Art. 7º, inciso VI da IN 40/2020 e inciso VI do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/21).

8. JUSTIFICATIVA DE OPÇÃO POR PARCELAMENTO OU NÃO DO OBJETO

A regra a ser observada pela Administração nas licitações é a do parcelamento do objeto, conforme disposto no art. 40 da Lei nº 14.133/21, mas é imprescindível que a divisão do objeto seja técnica e economicamente viável e não represente perda de economia de escala (Súmula 247 do TCU).

Por ser o parcelamento a regra, deve haver justificativa quando este não for adotado. Outrora esse entendimento, consideramos que não é possível afirmar sumariamente, sem a análise do caso concreto, que a licitação por itens ou por lote único seria mais eficiente. O próprio TCU já teve a oportunidade de se manifestar no sentido de que, no caso específico, a licitação por lote único seria a mais eficiente à administração:

"Cabe considerar, porém, que o modelo para a contratação parcelada adotado nesse parecer utilizou uma excessiva pulverização dos serviços. Esta exagerada divisão de objeto pode maximizar a influência de fatores que contribuem para tornar mais dispendiosa a contratação (...) embora as estimativas numéricas não mostrem consistência, não há nos autos nenhuma evidência no sentido oposto, de que o parcelamento seria mais vantajoso para a Administração. Ao contrário, os indícios são coincidentes em considerar a licitação global mais econômica" (Acórdão nº 3140/2006 do TCU)."

Assim deverá ser definido e documentado o método para avaliar se o objeto é divisível, levando em consideração o mercado fornecedor, podendo ser parcelado caso a contratação nesses moldes assegure, concomitantemente: a) ser técnica e economicamente viável; b) que não haverá perda de escala; c) que haverá melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade.

Os dispostos, no entanto, não se aplicam na presente demanda, sendo necessário o agrupamento dos itens. A licitação em grupo consiste na reunião de itens em um mesmo lote, de modo que a disputa ocorra de forma global, resultando na contratação de um único fornecedor para provimento do conjunto da solução.

Do ponto de vista técnico, consideramos que todos os itens da pretensão contratual fazem parte de uma solução integrada – de modo que sua divisão é prejudicial ao conjunto do objeto. Do ponto de vista administrativo, **no Acórdão 5301/2013-Segunda Câmara o egrégio TCU entendeu como legítima a reunião em grupo de elementos de mesma característica, quando a adjudicação por itens isolados onerar "o**

ESTADO DA BAHIA

trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala e a celeridade processual”, o que pode comprometer a seleção da proposta mais vantajosa.

No mais, essa configuração já é amplamente compreendida e adotada pelo mercado – **sendo a contratação em grupo a forma mais comumente praticada na Administração Pública para a presente pretensão contratual.**

Desse modo, avaliando as características do objeto pretendido neste estudo, consideramos que o agrupamento da pretensão contratual é técnica e economicamente viável sendo que sua divisão pode prejudicar o conjunto do objeto, além de gerar outros custos relacionados à coexistência de diversos contratos, potencializando riscos e dificuldades na gestão técnica e administrativa de uma pluralidade de contratos autônomos.

9. ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO

Fundamentação: inciso IX, art. 7º, IN 40/2020.

O alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando não tem previsão no Plano Anual de Contratações, porém, será desenvolvido com recursos próprios da PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO DOURADO/BA, conforme previsão abaixo descrita:

Os recursos orçamentários em que correrão as despesas:

Órgão: 02.08.01 SECRETARIA DE OBRAS

Projeto / Atividade: 2066; 1015;

Elemento de Despesa: 3390.39.00; 3390.30.00;

4490.51.00; 4490.52.00

Fonte: 1-500-0000;

10. INFORMANDO OS RESULTADOS PRETENDIDOS

O REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL E FUTURA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA EM TSD COM MICRORREVESTIMENTO DE DIVERSAS RUAS DO MUNICÍPIO DE JOÃO DOURADO/BA busca proporcionar bem estar à população, melhor trafegabilidade nas principais vias da cidade, bem como valorização do comércio local e imóveis através da pavimentação viária.

11. PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS AO CONTRATO

Fundamentação: Providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual ou adequação do ambiente da organização; (Art. 7º, inciso XI da IN 40/2020 e inciso X do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/21)

A contratada deverá fornecer treinamentos periódicos aos empregados sobre técnicas de utilização de recadeira, prevendo os possíveis riscos de acidentes e sobre a utilização correta dos EPI's e EPC's (equipamentos de proteção individual e coletiva), treinamento sobre as práticas de sustentabilidade, em especial sobre redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e destinação de resíduos sólidos observados as normas ambientais vigentes e combate ao mosquito *Aedes Aegypti*, entre outros cursos constantes na convenção coletiva e legislação vigente.

Para atuar de forma segura na fiscalização de um contrato desta natureza faz-se necessário à capacitação e atualização constante de servidores aptos a desempenhar estas atividades nesta instituição.

12. IMPACTOS AMBIENTAIS

Fundamentação: Possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento. (Art. 7º, inciso XII da IN 40/2020)

Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens

ESTADO DA BAHIA

Prefeitura Municipal de João Dourado - CNPJ: 13.891.510/0001-48

CEP: 44920-000 Rua Dr. Mário Dourado, 16, 1º Andar - Centro. Tel.: 74 | 3668-1020

e refugos, **quando aplicável**. (inciso XII do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/21)

Impacto ambiental	Medida de Tratamento
Retirada de vegetação ciliar ou nativa	Mapear, dentro das metragens a serem contratadas, se há vegetação ciliar ou nativa, em caso positivo, excluir tais áreas da licitação.
Destinação de compostagem contaminada	Vedar a utilização de quaisquer agrotóxicos, pesticidas, praguicidas, biocidas, agroquímicos demais venenos agrícolas, além disso, orientar a contratada no início contratual.
Transportes inadequados dos resíduos	A contratada deverá observar as leis municipais relacionadas ao transporte, resíduos volumosos e demais leis vigentes sobre o objeto do edital, bem como as particularidades das quais cerceiam o descarte de resíduos amparados por este edital, não cabendo reclamações posteriores, diante disso, acrescentar essa cláusula no edital.
Excesso de ruídos durante a execução dos serviços	A contratada deverá utilizar equipamentos que possuam tecnologia mais silenciosa (baixo nível de emissão de ruídos), recomendação a ser acrescentada no edital.

13. VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

Fundamentação: Posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação. (Art. 7º, inciso XIII da IN 40/2020)

Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. (inciso XIII do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/21)

Com base nos elementos anteriores do presente documento de Estudos Preliminares realizado por esta Equipe de Planejamento, DECLARAMOS que:

Esta equipe de planejamento declara viável esta contratação com base neste Estudo Técnico Preliminar, consoante o inciso XIII, art 7º da IN 40 de 22 de maio de 2020, da SEGES/ME

A Equipe de Planejamento identificada abaixo chegou à conclusão acima em razão do(s) seguinte(s) motivo(s): **REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL E FUTURA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA EM TSD COM MICRORREVESTIMENTO DE DIVERSAS RUAS DO MUNICÍPIO DE JOÃO DOURADO/BA**, especificados neste estudo é viável.

Diante do exposto, declara-se ser viável a contratação pretendida do ponto de vista técnico e gerencial do contrato, sendo necessária análise de viabilidade econômico-financeira e jurídica pelas autoridades competentes para que ela possa tomar ciência do ato e as providências cabíveis.

Cassiano Miller Cardoso Dourado
CREA 43.938-D/BA

ESTADO DA BAHIA

Prefeitura Municipal de João Dourado - CNPJ: 13.891.510/0001-48
CEP: 44920-000 Rua Dr. Mário Dourado, 16, 1º Andar - Centro. Tel.: 74 | 3668-1020

JUSTIFICATIVA DA OPÇÃO PELO ORÇAMENTO SIGILOSO

Considerando que a Prefeitura Municipal de João Dourado/BA necessita realizar novo procedimento licitatório para **REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL E FUTURA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA EM TSD COM MICRORREVESTIMENTO DE DIVERSAS RUAS DO MUNICÍPIO DE JOÃO DOURADO/BA.**

Considerando as especificações técnicas e das diretrizes operacionais de uma obra dessa natureza, de acordo com os mais avançados critérios técnicos;

Considerando a necessidade da contratação por meio do novo marco legal para licitações e contratos, a Lei nº 14.133/21;

Considerando o que disponibiliza o art. 24 da Lei nº 14.133/21;

A Prefeitura Municipal de João Dourado/BA justifica a necessidade do Orçamento Sigiloso nesta contratação nos seguintes termos:

Embora o orçamento seja sigiloso, o edital e seus anexos serão devidamente publicados, apresentando um objeto claro, com todo o detalhamento dos quantitativos e demais informações necessárias para que os licitantes tenham condições de apresentar suas propostas.

Além disso, é importante destacar que o orçamento sigiloso será disponibilizado aos órgãos de controle interno e externo nos termos do inciso I do art. 24 da Lei 14.133/21.

Quando o orçamento sigiloso surgiu com a Lei do RDC, essa regra foi polêmica e criticada na doutrina e por licitantes, inclusive sob alegação de que seria inconstitucional, pois violaria o princípio da publicidade ao “esconder” os custos da contratação para a sociedade. Porém, o orçamento sigiloso **não é inconstitucional e tampouco viola o princípio da publicidade**, já que este deve ser ponderado com outros princípios, em especial, os **princípios da competitividade, da eficiência e da economicidade** (art. 31, *caput*, da Lei das Estatais), visando atender ao interesse público (NIEBUHR, pg 149, Pedro de Menezes. **Licitações e Contratos das Estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2018).

Além disso, o sigiloso não é absoluto, mas **relativo**, especialmente se tendo em conta que o valor estimado do contrato deve ser disponibilizado aos órgãos de controle interno e externo (GUIMARÃES, 2017, p. 116). (GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. **Lei das Estatais**: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei nº 13.303/2016. Belo Horizonte: Fórum, 2017.)

Como **vantagens** do orçamento sigiloso, podemos citar que, com ele, **busca-se equiparar a chamada “assimetria de informações”**, ou seja, a empresa estatal não sabe o preço mínimo do fornecedor e ele também não sabe o preço máximo. Isso pode gerar vantagem econômica na contratação de modo que o preço máximo estimado pela empresa estatal não sirva como um parâmetro para que os licitantes ofertem as suas propostas aplicando apenas um percentual de redução de valores, muitas vezes, sem trabalho técnico e responsável e sem analisar detidamente todos os elementos do edital. Parte-se do pressuposto de que os licitantes tomariam por base o preço estimado – que, às vezes, pode apresentar falhas de pesquisa e sobrepreço – e, dessa forma, não apresentariam os preços mais competitivos (SCHIEFLER, 2017, p. 972-927).

Ora, a partir do momento em que a administração pública informa que aceita pagar determinado valor, de certa forma há uma tendência que os licitantes ofertem preços próximos daquilo que foi estipulado como preço máximo admitido – o que evidentemente não atende ao objetivo da seleção da proposta mais vantajosa. É um comportamento racional do licitante querer maximizar os seus lucros. O sigilo do valor estimado da contratação serve para que os **licitantes apresentem valores reais de mercado**, de acordo com os seus custos efetivos, de modo que a empresa estatal alcance melhores propostas.

Tal medida se orienta a **fomentar a elaboração de orçamentos próprios e independentes** pelas empresas potencialmente interessadas em participar da licitação. Tal procedimento tende a diminuir o risco da contratação. **Não é incomum que os licitantes deixem de elaborar os próprios orçamentos de serviços e obras, limitando-se a ofertar proposta de preço a partir do valor estimado da**

licitação (adota-se o valor estimado da contratação como referência, aplica-se um **percentual de desconto aleatório e distribui-se o resultado da operação aritmética** em planilha de custos unitários), **sem a consideração de particularidades econômico-financeiras próprias.**

É fato que muitos licitantes participam de licitações e elaboram suas propostas sem ter a mínima capacidade de honrar com as futuras obrigações contratuais – ou seja, a administração pública pode contratar pelo “menor preço”, mas acaba, ao fim e ao cabo, tendo mais despesas e embaraços em função de descumprimento do contrato, com a abertura de procedimentos administrativos para aplicar sanções, rescisão contratual e realização de nova licitação ou sua dispensa para contratar o mesmo objeto.

Portanto, a não publicação da planilha de custos, preenchida com a estimativa feita pela administração pública, **dificulta a participação de empresas sem expertise**, com menor capacidade de planejamento ou mesmo com pouca responsabilidade técnica na confecção das propostas, já que algumas empresas não possuem equipe de orçamentistas (BARCELOS, 2020, p. 272, Dawson; TORRES, Ronny Charles Lopes de **Licitações e contratos nas empresas estatais**: regime licitatório e contratual da Lei nº 13.303/2016. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020.)

O orçamento sigiloso também **busca fazer com que o licitante traga o seu melhor preço de início**, sem as amarras do orçamento-base, em especial em **licitações em que se combinam modos de disputa**, de modo a limitar à fase de lances apenas os três concorrentes com melhor preço (ALTOUNIAN, 2018, p. 308, Cláudio Sarian *et al.* **Empresas estatais**: governança, *compliance*, integridade e contratações: os impactos da Lei nº 13.303/2016: 230 questões relevantes. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2018.)

O orçamento sigiloso tem uma **finalidade estratégica de estimular a negociação e evitar que os licitantes apresentem preços em desacordo com aqueles praticados no mercado**, ou seja, propostas menos vantajosas na licitação:

[...] muitas vezes o sigilo inicial é necessário por questões estratégicas, além do que a abertura para discussão prévia à elaboração do instrumento convocatório pode resultar em processos intermináveis e pouco produtivos. Cita-se, por ilustração, o orçamento sigiloso [...] a fim de evitar que as licitantes apresentem propostas superfaturadas tomando como base o orçamento estimado para a contratação. (SCHRAMM, 2019, p. 65, Fernanda Santos. **Compliance nas Contratações Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.)

O sigilo do valor estimado visa à **negociação**, sendo que as partes se colocam no mesmo patamar, como ocorre nas contratações no âmbito privado. Como o licitante não sabe o valor do orçamento sigiloso, o agente de contratação ou a comissão de contratação pode conseguir negociar a redução do preço mesmo já tendo o licitante apresentado proposta dentro do valor estimado – algo que seria muito difícil ou praticamente improvável caso o licitante soubesse da informação de antemão.

Assim, a opção do orçamento sigiloso visou ampliar a eficiência na contratação pública e a competitividade entre os licitantes, promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefício para o setor público, assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, buscar maior simplificação, celeridade, transparência e eficiência nos procedimentos para aplicação de recursos públicos e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Desta forma e por todo justificado anteriormente, esta Prefeitura Municipal de João Dourado/BA informa aos Licitantes que o **ORÇAMENTO PREVIAMENTE ESTIMADO PARA A CONTRATAÇÃO SERÁ TORNADO PÚBLICO APENAS E IMEDIATAMENTE APÓS ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO DA LICITAÇÃO**, tornando público apenas divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas na Planilha Orçamentária - Quantitativo.



PREFEITURA
**JOÃO
DOURADO**
TRABALHANDO E CUIDANDO DA GENTE

PAULO CEFAS NUNES DOURADO
Secretário de Obras e Serviços Públicos

JUSTIFICATIVA PARA MODALIDADE CONCORRÊNCIA PRESENCIAL

EMENTA: Licitações. Concorrência Pública. Lei 14.133/21. Justificativa para sessão presencial.

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 016/2024

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº: 002/2024

OBJETO: Contratação por empreitada por preço global, disposto no art. 6º, inciso XXIX da Lei nº 14.133/2021, a se realizar na modalidade concorrência, nos termos do art. 28, inciso II da Lei nº 14.133/2021, com critério de julgamento do tipo MENOR PREÇO GLOBAL, para realização de registro de preços para eventual e futura contratação de empresa especializada para execução dos serviços de pavimentação asfáltica em TSD com microrrevestimento de diversas ruas do município de João Dourado/BA.

I – DO RELATÓRIO:

Trata-se de justificativa para utilização da modalidade de Concorrência Presencial em detrimento da eletrônica, conforme estabelece o §2º do art. 17 da Lei 14.133, de 2021

Nesse sentido, verifica-se que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos previu como regra a utilização da forma eletrônica nos procedimentos licitatórios, nada obstante, **a própria norma traz a possibilidade de se adotar a forma presencial, desde que motivada.**

II. DO CONTEXTO HISTÓRICO

Historicamente, tem-se que a licitação nasceu na Europa, em um processo chamado “Vela e Pregão”, cujo objeto seria apregoado aquele que, ao apagar da chama da vela, tivesse ofertado o menor preço.

No Brasil, a normatização das licitações ocorre ainda no século XIX, por meio do Decreto nº 2.926 de 14 de maio de 1862, cujo teor cuidava em regulamentar as contratações do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Posteriormente, houve a elaboração do Código de Contabilidade da União (1922), mas o primeiro Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos decorreu do Decreto-Lei nº 2.300 de 21 de novembro de 1986.

Com a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, veio a obrigatoriedade do procedimento licitatório para aquisições e contratações públicas, de modo a assegurar uma maior eficiência e segurança na contratações públicas, de modo que a licitação começa a gozar *status* principiológico.

Como forma de promover a efetivação do art. 37, da Constituição Federal, nasce a Lei nº

8.666/93, que regulamenta as licitações públicas e contratos administrativos a serem realizados pelos entes federativos, sendo esta a principal lei norteadora dos certames até a então Lei nº 14.133/21, que nasce trazendo inovações e adequações legislativas à realidade prática do mundo licitatório.

Com essas adequações necessárias para acompanhamento da evolução globalizada e tecnológica que acontece atualmente, a Lei nº 14.133/21 preconiza a realização das licitações em sessões eletrônicas, com vistas a democratização dos processos licitatórios, assegurando à modalidade presencial caráter excepcional, desde que justificada a sua utilização pela Administração Pública.

III. DA LICITAÇÃO ELETRÔNICA E SUAS EXCEPCIONALIDADES

Alvitra a Nova Lei de Licitações (Lei nº14.133/21), que os procedimentos licitatórios realizados sob sua aplicabilidade deverão ser realizadas de maneira eletrônica, em detrimento das sessões presenciais, de forma que, optando por esta última, fica o ente sujeito a justificativa e obrigado a gravar a sessão em áudio e vídeo. Vejamos:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

(...)

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Podemos então extrair do dispositivo acima que, muito embora a lei de licitações preveja a prioridade das realização das licitações eletrônicas, a forma presencial é aceita havendo motivação e sua gravação em áudio e vídeo.

“A Lei 14.133/2021 determina a forma eletrônica será preferencial, **admitindo-se a forma presencial quando houver circunstâncias que a justifiquem**. Essa questão deve ser avaliada pela autoridade administrativa, durante a fase preparatória” (Nossos grifos). (Justen Filho, Marçal –Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2021).

Dito isso, podemos destacar que, mesmo sendo preferencial a utilização da forma eletrônica das licitações, analisadas as situações de oportunidade e conveniência, com a devida motivação, o ente licitante poderá optar pela forma presencial da licitação.

Ao preconizar tal exceção, assim como utilizar-se do termo “preferencialmente” no texto legal, objetivou o legislador proporcionar uma prerrogativa à Administração, bem como discricionariedade à autoridade administrativa que, após a análise do caso concreto e sua devida adequação à realidade do ente e do objeto licitado, poderá optar pela forma eletrônica ou presencial do certame.

III – DAS ÓBICES À REALIZAÇÃO DA FORMA ELETRÔNICA E POSSIBILIDADE DA SESSÃO PRESENCIAL

É sabido que a forma eletrônica de realização das licitações públicas promove diversos

benefícios à Administração Pública, como uma participação mais plural dos licitantes interessados, que ultrapassam fronteiras geográficas e possibilita que o ente vá de encontro ao menor preço, assegurando uma contratação eficiente.

No entanto, em razão da garantia e preservação do interesse público, o ente licitante não poderá fechar os olhos para os problemas que cercam a forma licitatória eletrônica, devendo equalizar os prós e contras da sua realização, **não podendo marginalizar as múltiplas possibilidades de frustração ao caráter satisfatório do interesse público que rege as licitações.**

É sob esse viés que o legislador possibilita a excepcionalidade da utilização da forma presencial nos certames licitatórios, visto que há uma necessidade de equiparação entre as duas formas de realização dos procedimentos licitatório, devendo ser considerado um conjunto de fatores técnicos, econômicos e políticos, que rondam às licitações públicas.

- a) Ausência de universalidade ao acesso à internet de qualidade: o caráter competitivo da licitação é ferido, a partir do momento em que os múltiplos interessados não possuem acesso a uma internet de qualidade. Isto deve ser analisado, principalmente, no que diz respeito aos municípios. Em âmbito municipal e, ainda mais, no interior desses lugares, existe ainda uma deficiência no acesso à internet que possibilite a sua participação, excluindo também aqueles que não possuem conhecimento tecnológico para tal, deixando assim de ser inclusivo;
- b) Predileção às grandes empresas: se o acesso à internet ainda se encontra limitado, significa dizer que os detentores das maiores empresas sairão à frente quando o assunto for ter as melhores tecnologias ao seu alcance, em detrimento das pequenas e médias empresas que compõem a maioria em nosso país. Cabe destaque ao fato que um dos princípios das licitações é o desenvolvimento econômico do país, de modo que essa questão deverá ser igualitária ou menos segregacionista no tocante à democratização da participação de empresas menores em certames licitatórios;
- c) Limite de contato entre participantes e agentes públicos: a falta de interação, ou mesmo sua limitação por meio de sistemas próprios utilizados pela Administração nas licitações eletrônicas não possibilitam um embate direto, sendo delimitada e condicionadas por estes sistemas, ao que eles autorizam ser feito.

As razões acima, por si só, justificam a permanência da possibilidade de realização de certames presenciais, mesmo que estejamos diante de um processo intenso de globalização e massificação ao acesso à internet, visto que, apesar disso, ainda não há uma democratização dessas benesses, impossibilitando a fusão de informações a determinadas esferas sociais.

No entanto, cumpre destacar que a Administração Pública deve prezar pela aplicabilidade dos princípios norteadores das licitações na hora de realizar seus certames, devendo promover sua aplicação conjunta e não isoladamente, mesmo que um sobressaia o outro em determinado momento.

Salienta-se que, com o advento da nova lei de licitações, houve uma substituição da

expressão busca pelo “menor preço” para “melhor preço”. Isso se justifica devido ao fato de a menor oferta nem sempre ocasionar economicidade ao ente licitante, menos ainda garantir a satisfação do interesse público – objetivo precípua do Poder Público. A prática administrativa surge como grande orientadora na criação da nova legislação das licitações e contratos, de modo que uma contratação eficiente nem sempre será eficaz para Administração Pública, que incorrerá em prejuízos ao erário e à população que usufruiria de tal.

IV. DA EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE DOS PROCEDIMENTOS ELETRÔNICOS.

A adoção da utilização de licitação eletrônica não foi uma inovação trazida pela Lei nº 14.133/21, sendo essa já regida pela Lei nº 10.520/02, que normatiza a modalidade Pregão, e regulamentada pelo Decreto nº 10.024/19, que trata especificamente sobre o Pregão Eletrônico. O que a nova lei trouxe foi uma abrangência maior as hipóteses de adoção da forma eletrônica para outras modalidades licitatórias, a exemplo da concorrência pública e contratações direta, por meio da dispensa eletrônica.

Dito isso, temos que não se trata de um novo instituto, mas sim de concessão de elasticidade à forma como outras modalidades poderão ser realizadas – eletrônica ou presencial. A realidade da modalidade de licitação eletrônica, no entanto, deve ser analisada de maneira geral, visto que agora existe possibilidade de ser também realizada para além do pregão.

De tal forma, é impossível falar de licitações eletrônicas sem adentrarmos ao assunto da presunção de economicidade que sua adoção traz aos cofres públicos, sendo preconizada pela legislação vigente, mas que na vivência prática não se pode afirmar seus efeitos econômicos de forma genérica, visto que a prática e vivência administrativa retratam outra realidade.

Falar em processo licitatório diz respeito, também, aos princípios constitucionais previstos no caput do art. 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No tocante à economicidade previsível dos procedimentos eletrônicos, está intimamente ligada à eficiência, visto que este princípio busca a melhor contratação pelo menor custo financeiro aos cofres públicos.

Em razão de não haver um impedimento geográfico de participação na licitações em que adota a forma eletrônica, há uma ampla divulgação do certame e, conseqüentemente, mais interessados aparecerão para participarem da disputa. Logicamente, isso incorreria na ampla competitividade e, sagra-se vencedor, quem apresentar o menor preço.

No entanto, não é isso que tem sido enfrentado pela lida administrativa diária, visto que, essa ampla competitividade acaba por ampliar muito a disputa e trazendo um problema corriqueiro para a administração: o inadimplemento contratual, a não cumprimento do objeto contratado e íntimos problemas decorrentes desta inexecução do contrato, ferindo amplamente o princípio de maior relevância dentro do ordenamento público: o interesse público.

Deve, então, o ente público avaliar se os preceitos geográficos não impedem a fiel execução do objeto contrato, devendo ser analisado ainda em sua fase interna para adequação do procedimento à necessidade administrativa e sua completa satisfação.

Neste ponto, a ampliação da competitividade que ignora a logística de entrega do objeto contratado, sem considerar as particularidades de cada licitação, acaba por proporcionar prejuízos à Administração e Administrados.

A realização do certame em sua forma presencial, visto ser um tipo excepcional, não fere a legislação, mas surge na Lei nº 14.133/21 como uma válvula de escape para a Administração àquelas situações em que ela melhor se adegue, não ferindo a ampla competitividade do certame, mas garantido ao ente a participação dos mais interessados, livrando-o de licitantes que não honrariam com o pactuado. Neste sentido:

“O termo eficiência foi inserido na Constituição Federal de 1998 a partir da criação da emenda nº 19, estando presente, ainda, no texto da Lei das Licitações nº 8.666/1993 na esfera das contratações públicas, estabelecendo que devem ser obedecidos três aspectos fundamentais: preço, celeridade e qualidade. **O preço está relacionado à economicidade, e a celeridade ao menor tempo possível.** Baily et al. (2000) enfatiza alguns critérios que estão dentro do processo de compras e que contribuem significativamente para a eficiência das compras, são eles: qualidade, quantidade, tempo, tomada de decisão sobre fonte de suprimentos, preço e negociação de compras. Dessa forma, **a eficiência nas compras públicas está muito além de fazer contratações ao preço mais baixo alcançado nas licitações.** Esse critério pode ser um problema, já que empresas sem compromisso podem ganhar a licitação, prejudicar a Administração Pública e ocasionar desperdício dos recursos públicos. É fundamental que seja adotado um padrão de qualidade.” (Bento, et al, 2023 – Análise da eficiência das compras públicas em um município do alto oeste potiguar). [Nossos Grifos].

Garantir, pois, a eficiência do certame licitatório está além de gerar economia à Administração Pública, visto que vários fatores deverão ser analisados a partir desta perspectiva. O Poder Público deve, sim, ir em busca do melhor preço, mas devem ser levadas em considerações outros fatores, como a garantia da execução contratual dentro de um prazo razoável e previamente estabelecido, com vistas a não gerar surpresas ou ocasionar inadimplemento.

“Estritamente **a eficiência se sustenta os pilares da economicidade, da celeridade e da qualidade.** Desta forma, não há eficiência na condução de um certame quando um dos pilares, por exemplo, a economicidade, é inobservado.” (Silva, 2008) [Nossos grifos].

A inobservância desses pilares economicidade, celeridade e qualidade, ocasiona a consequente ineficácia da contratação, gerando prejuízos à Administração Pública, o que se finda em uma contradição ao que o princípio de eficácia e a economicidade preconizam para as contratações públicas.

Nestes moldes, as licitações eletrônicas que favorecem a ampla participação dos interessados, podendo disputar de qualquer localização do país, pode gerar uma contratação antieconômica e ineficaz, tendo em vista a logística de fornecimento de material, o transporte e demais fatores que levam ao efetivo cumprimento do objeto contratado.

“As licitações eletrônicas são favoráveis por conta do aumento da

competitividade, que garante a participação de empresas de todo o Brasil, porém, a distância do fornecedor pode acarretar inúmeros problemas para os órgãos públicos, a exemplo: atraso no fornecimento dos produtos, trocar de produtos defeituosos, inadequados ou faltosos é mais demorado e complicado, além do contato com empresas distantes ser mais difícil e caro para o órgão. [...]

Os problemas de logística poderão acarretar atrasos na entrega de produtos ou serviços e, até mesmo, em desabastecimento para a administração, pois por envolver empresas de todo o território nacional é possível, a título de exemplo, a lentidão na entrega dos produtos daquelas que oferecerem menores preços no transcorrer da execução do contrato, causando prejuízos de cunho administrativo e operacional para a administração.” (Brito, Bruna Ohana Silva *et al* – Os benefícios e os desafios na utilização do Pregão Eletrônico na Administração Pública Municipal, 2022).

A execução do objeto deverá ser realizada em tempo hábil para satisfação do interesse público. Isso significa dizer que o decurso temporal entre a necessidade pública recém-nascida e a sua satisfação deve ser o menor possível, sendo previamente estabelecido e de conhecimento das partes, além da previsão de penalidades para quem não o respeitar.

Essa celeridade está intimamente relacionada à eficiência dos serviços públicos, visto que o objetivo maior é o cumprimento da chamada necessidade pública, deixando de acontecer na prática diária administrativa, em casos específicos se tratando de contratadas com distâncias longínquas do ente em que deverá executar o objeto contratado.

Conclui-se, pois, que eficiência e economicidade são dois fatores relevantes a serem supridos pelas contratações públicas realizadas por meio de licitações públicas, de modo que sua configuração encontrar-se-á prejudicada em casos de não haver análise dos impactos para administração, quando esta contratação decorrer da forma eletrônica, ante os motivos supramencionados.

Destaca-se que, nem sempre uma contratação que gera economia, em seu sentido financeiro, ao ente licitado, é de fato eficaz, visto que contratações em que haja uma ineficiência na execução do objeto interfere nas atividades administrativas, ocasionando desde dano ao erário a prejuízos a satisfação do interesse público.

Deste modo, a adoção da forma eletrônica deve ser analisada sob a ótica da fiel economicidade e eficiência, levando em consideração, principalmente, as peculiaridades do objeto que se visa contratar, bem como as principais óbices encontradas para sua execução, sempre resguardando em sua atuação o efetivo cumprimento do interesse público.

IV. DA ECONOMICIDADE PRESUMIDA DOS PROCEDIMENTOS ELETRÔNICOS

É de amplo conhecimento que as licitações realizadas pela Administração Pública possui um custo aos cofres públicos que vão desde a contratação de servidores, capacitação a gastos com espaço físico para realização dos certames. Do ponto de vista financeiro, os procedimentos eletrônicos possuem uma certa vantagem econômica sobre os presenciais, visto que os dispêndios financeiros ocorrem em menor escala neste último.

A este fato, dá-se o nome de economicidade presumida, por determinação do próprio

Tribunal de Contas da União – TCU. A discussão, no entanto, gira em torno desta presunção ser relativa ou absoluta.

[...] Assim, acolhendo as razões do relator, o TCU recomendou ao Sebrae/DN, entre outras providências, que "na fase de planejamento da contratação, adote, sempre que possível, a forma eletrônica do pregão, em razão das suas conhecidas vantagens, devendo justificar a escolha da forma presencial, **que pode caracterizar ato de gestão antieconômico**". Acórdão 1584/2016-Plenário. [Nossos grifos].

Falar em presunção absoluta é não aceitar que dos procedimentos eletrônicos decorram prejuízos para o ente licitante, de modo a afirmar que sua realização é possui margem de 100% de eficácia para a Administração Pública. Ocorre que, assim como em nosso ordenamento jurídico não existe direito absoluto, não correto deduzirmos isto quando a associamos economicidade nos processos licitatórios eletrônicos.

Como dito em tópico anterior, para além da economicidade, é insuficiente analisá-la apenas pelo aspecto financeiro, devendo adotar sempre a relatividade de sua aplicação, quando falarmos acerca das licitações eletrônicas, visto que, a depender do caso concreto, a realização de certame na forma presencial pode apresentar mais economicidade ao ente licitante em detrimento à eletrônica.

VI. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA PELA UTILIZAÇÃO DE ROBÔS NAS LICITAÇÕES ELETRÔNICAS

É prática comum os licitantes se utilizarem de procedimentos de automação, com a utilização do robôs, com vistas a ofertar lances sucessivos durante a realização do certame licitatório. Tal prática, no entanto, viola o princípio da isonomia, sendo alvo de posicionamento jurisprudencial da Corte de Contas.

A utilização de software de remessa automática de propostas comerciais pelos licitantes conduz à vantagem competitiva dos fornecedores que detêm a tecnologia sobre os demais licitantes. Embora não haja vedação expressa, nas normas que regulamentam o pregão, do uso desse tipo de ferramenta, o órgão ou entidade responsável pela condução do certame deve, em observância ao princípio da isonomia, implementar mecanismos inibidores dos efeitos nocivos que o envio automático de lances pode criar no ambiente concorrencial dos pregões eletrônicos. Acórdão 1216/2014-Plenário

Essa prática incorre na vantajosidade de uns frente a outros, no momento de disputa, deixando de ser algo justo entre os participantes, visto que os que se utilizam da tecnologia para tal acabam por apresentar beneficiá-lo em detrimento aos outros interessados durante a fase de lances.

A utilização de automação fere a igualdade que deve existir entre os licitantes, trazendo ao princípio da isonomia um caráter coadjuvante, quando este deveria ser um dos principais norteadores dos certames públicos. Aqui, há um desconfiguração do competitividade justa.

Neste sentido, é salutar destacar a inviabilidade do certame eletrônico, levando em consideração as características principais do objeto a ser contratado, a sua eficiência, economicidade, mas também os enfiamentos que a Administração Pública deve realizar quando da opção pelos certames eletrônicos, analisando as peculiaridades e a conjuntura administrativa como um todo.

VII. DO OBJETO A SER CONTRATADO

O objeto do presente certame será a **contratação por empreitada por preço global, disposto no art. 6º, inciso XXIX da Lei nº 14.133/2021, a se realizar na modalidade concorrência, nos termos do art. 28, inciso II da Lei nº 14.133/2021, com critério de julgamento do tipo MENOR PREÇO GLOBAL, para realização de registro de preços para eventual e futura contratação de empresa especializada para execução dos serviços de pavimentação asfáltica em TSD com microrrevestimento de diversas ruas do município de João Dourado/Bahia.**

Neste sentido, deve-se considerar a complexidade da presente licitação, o **elevado custo do objeto** (pavimentação asfáltica em TSD com microrrevestimento de diversas ruas do município). Noutro ponto, **a concorrência na forma presencial poderá possibilitar que sejam promovidos esclarecimentos de forma imediata durante a sessão da concorrência presencial, promoção de diligências destinadas a esclarecer ou a complementar o procedimento licitatório, verificação imediata das condições de habilitação e execução da proposta, manifestações recursais, proporcionando maior celeridade aos procedimentos, visto em regra, ocorrerem na própria sessão pública, sem prejuízo da competição de preços.**

Além disso, é possível ressaltar que o TSD (Tratamento Superficial Duplo) é construído por meio de duas camadas de ligamento asfáltico, com uma camada de agregado mineral submetida à compressão. Para que isso seja realizado e todo o processo seja concluído de maneira eficiente, faz-se necessário a utilização dos maquinários e equipamentos adequados, além, também, da disponibilidade do material.

O TSD será utilizado para pavimentação das vias do município, de forma que, por se tratar de um objeto onde é essencial a sua manutenção para garantir a trafegabilidade e mobilidade urbana, de modo que reside um certo de celeridade na sua execução, tendo a empresa contratada que deixar à disposição do município o material que deverá ser despendido para sua executoriedade.

O atraso na execução do objeto licitado implicará diretamente na qualidade de vida dos munícipes, em razão do seu amparo no interesse público. Garantir vias devidamente qualificadas evita sinistros de trânsito, ajuda na trafegabilidade dos veículos e impacta diretamente na mobilidade dos pedestres.

Para além do já mencionado, a disponibilidade parcial dos materiais necessários e paralização das obras em decorrência deste fator implicaria num evidente descumprimento dos princípios da administração pública, proporcionando atraso na execução dos serviços ora contratados e deixando o ente licitante e a população prejudicadas.

Dito isso, faz-se de suma importância, para a boa execução do objeto retromencionado,

uma moderação na definição do certame, pois a essencialidade do que visa ser contratado em união com os materiais e maquinários pesados devem estar a plena disposição para satisfação dos interesses administrativos de forma plena e satisfatória, para que não haja impacto na vida da população como um todo.

Cumprido destacar que o registro de preços facilita o controle de estoque e evita vencimento ou danificação dos materiais que eventualmente não forem utilizados. Assim, somente será utilizado recurso financeiro necessário para atender a demanda.

A **contratação por empreitada por preço global** se torna mais vantajosa, uma vez que os custos de logística, pessoal e outros ficam restritos a um mesmo fornecedor, reduzindo assim o valor final, abrandando os custos. No caso em tela licitação por preço global é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, por manter a qualidade na execução do objeto.

Assim, tem-se por vantagem aferível, o maior nível de controle pela Administração na entrega e conferência dos serviços, a maior interação entre as diferentes fases da execução do objeto, a maior facilidade no cumprimento do cronograma preestabelecido e na observância dos prazos, concentração da responsabilidade pela execução do objeto em uma só empresa e concentração da garantia dos resultados.

A principal intenção para realizar o processo justifica-se pelo princípio da economicidade que vem expressamente previsto no art. 70 da CF/88 e representa, em síntese, na promoção de resultados esperados com o menor custo possível.

Há de se ressaltar também que a opção pela forma presencial não produz alteração no resultado do certame, **não acarretando qualquer prejuízo à competitividade.**

Por fim, conforme preceitua o §2º do art. 17 da Lei de Licitações, será assegurado que a sessão pública será registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, garantido a lisura do certame.

Diante do acima exposto, justifica-se a realização de CONCORRÊNCIA NA FORMA PRESENCIAL.

PAULO CEFAS NUNES DOURADO
Secretário de Obras e Serviços Públicos