



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 056/2024

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 022/2024 RP Nº 011/2024

OBJETO: Contratação de empresa especializada, sob o sistema de Registro de Preços, para prestação de serviço de controle de arboviroses, por meio de veículos aéreos não tripulados (VANT), para realização de controle vetorial do *Aedes aegypti*, conforme as disposições da Resolução SES/MG nº 9.035/2023 e alterações posteriores, de acordo com as especificações, condições e quantidades detalhadas no item 19 e Anexo I do Edital.

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

I. Relatório

Trata-se de impugnação interposta por AERO ENGENHARIA LTDA, protocolada na Plataforma BBMNET no dia 13/11/2024, às 14:19h, em relação aos termos do Edital do Processo Licitatório nº 056/2024, Pregão Eletrônico nº 022/2024, RP nº 011/2024.

A impugnação é focalizada nos seguintes tópicos: a) existência de *“equivoco na unidade de medida disposta ao item 2, o qual trata do serviço de tratamento (profilaxia com larvicida via Drone), na medida em que restou indicada a unidade de medida por HECTARE TRATADO, a qual, com o devido respeito, não se mostra adequada aos termos da Resolução SES/MG nº 9.035/2023, que trata justamente da execução do objeto licitado e cuja unidade correta é o PONTO DE INTERESSE”*; e, b) não inclusão de exigências de qualificação técnica constantes da Resolução SES/MG nº 9.035, como requisito de habilitação no certame.

Ao final, pleiteia-se o acolhimento da Impugnação, com a retificação das disposições editalícias impugnadas, especialmente para que seja alterada a unidade de medida do item 02, bem como para que sejam incluídas as exigências de qualificação técnica supracitadas.

Feito o breve relatório, passa-se à análise e julgamento da impugnação.

II. Do exame de admissibilidade da impugnação

Preconiza o Decreto Municipal nº 84/2021, que regulamenta, em âmbito municipal, o Pregão na forma eletrônica:

“Art. 22 - Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.

§ 1º - A impugnação não possui efeito suspensivo e caberá ao (a) pregoeiro (a), auxiliado (a) pelos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de dois dias úteis, contados da data de recebimento da impugnação.

§ 2º - A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo (a) pregoeiro (a), nos autos do processo de licitação.

§ 3º - Acolhida a impugnação contra o edital, será definida e publicada nova data para realização do certame.”

De acordo com o item 12.1 do Edital, *“As impugnações ao ato convocatório do pregão serão recebidas até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública,*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

exclusivamente por meio de formulário eletrônico no portal BBMNET (<https://www.novobbmnet.com.br/>), link "editais e resultados" e posteriormente "impugnar".

A sessão de abertura do Pregão Eletrônico encontra-se designada para o dia 29/11/2024, às 09:30h.

A impugnação em apreço foi protocolizada no dia 13/11/2024, às 14:19h, impondo-se o reconhecimento da sua tempestividade.

No mais, considerando o atendimento aos requisitos intrínsecos de cabimento, legitimidade e interesse do impugnante no manejo da Impugnação, e aos requisitos extrínsecos de conformidade com as exigências formais do Edital, sobretudo, segundo acima detalhado, da tempestividade, conhece-se da presente Impugnação.

III. Do mérito da Impugnação

III.1. Da análise da conformidade da unidade de medida do objeto licitado

Consta da Impugnação:

"Veja-se que o edital do objeto ora licitado se vincula aos critérios estabelecidos pela Resolução nº 9.035/2023 da SES/MG a qual, por sua vez, indica em seu art. 2º de que o hectare é dirigido ao MAPEAMENTO e que um percentual de 10% do valor total deve ser relacionado para o TRATAMENTO DOS PONTOS DE INTERESSE:

(...)

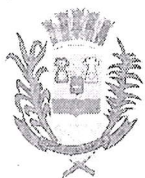
Por isso, o valor de referência por hectare cuida especificamente dos serviços licitados de mapeamento, já que o controle e tratamento profilático a serem realizados via drone serão financiados POR PONTO DE INTERESSE.

A Resolução SES/MG 9.035/2023 é taxativa a este respeito. Isso, inclusive, vem sendo licitado normalmente nesse formato, tanto é verdade que as demais licitações em andamento e já finalizadas no Estado de Minas Gerais para execução do referido objeto em 2024 preveem/previram em sua unanimidade o item 2 (lançamento de larvicida por drone) tendo como unidade de medida o PONTO DE INTERESSE, o qual, indubitavelmente, é o critério de medição deste serviço em específico.

Com efeito, deve ser retificada a questão ligada à unidade de medida do item 2 do objeto, a fim de restabelecer o vínculo do edital aos ditames da Resolução 9.035/2023."

Respeitado o entendimento contrário, reputa-se não assistir razão à Impugnante.

Os processos licitatórios são instrumentos jurídicos que objetivam garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mediante julgamento objetivo e vinculado ao instrumento convocatório. Impõe-se, portanto, nos termos do art. 25 da Lei nº 14.133/2021, que o objeto licitado seja descrito no edital de forma clara, precisa e sucinta, tendo em vista



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

que a Administração, na fase de julgamento das propostas, não poderá adotar critérios que não estejam previstos expressamente no ato convocatório.

Importante ressaltar que na fase interna da licitação, a definição do objeto licitado e de suas especificações técnicas consubstancia competência discricionária da Administração Pública, cujo exercício encontra limites no princípio da proporcionalidade, nos princípios estampados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, e na própria finalidade do procedimento licitatório.

A esse respeito, Marçal Justen Filho disciplina que:

"(...) é perfeitamente cabível o ato convocatório adotar cláusulas restritivas da participação. Não há impedimento à previsão de exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas. O que se veda é a adoção de exigência desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar ou prejudicar alguns particulares.

Portanto, a invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação e com os critérios de seleção da proposta mais vantajosa. (...) A incompatibilidade poderá derivar de a restrição ser excessiva ou desproporcionada às necessidades da Administração. Poderá, também, decorrer da inadequação entre a exigência e as necessidades da Administração." (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 80/81)

A definição do objeto a ser licitado é responsabilidade do gestor, dentro do limite de discricionariedade albergado pelo direito (TCU 012.670/2010-3).

A fração do objeto licitada sob o item nº 02 tem por escopo a prestação de serviços de "Tratamento/profilaxia com larvicida via Drone para execução das atividades relacionadas ao tratamento dos pontos de interesse (focos e potenciais criadouros do vetor), conforme especificações constantes do Anexo I – Termo de Referência".

Ao se fixar genericamente "ponto de interesse" como unidade de medida, sem delimitação de área de abrangência ou outro dado objetivo para quantificação do que, efetivamente, seria o "ponto de interesse" padrão a ser executado, estaria a Administração Pública diante de imprecisão na definição do objeto, ferindo os princípios aplicáveis à licitação.

As unidades de licitação podem ser classificadas em diferentes categorias, dependendo do objeto da licitação. Por exemplo, para a aquisição de materiais, a unidade pode ser medida em quilos, litros ou unidades. Já para serviços, a unidade pode ser expressa em horas de trabalho ou em projetos completos. Essa diversidade de unidades permite que a administração pública adapte suas licitações às especificidades de cada objeto, garantindo que as propostas sejam justas e adequadas às necessidades do setor público.

A definição da unidade de licitação deve ser feita com base em critérios técnicos e econômicos, levando em consideração as características do objeto a ser licitado. É fundamental que a administração pública realize um estudo prévio que analise o mercado e as práticas comuns, a fim de estabelecer uma unidade que reflita a realidade do setor.

No caso concreto, observa-se que o Termo de Referência, elaborado pela Secretaria Municipal de Saúde, solicitante do certame, estabeleceu a unidade de medida "Hectare" para



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

ambos os serviços licitados (itens 01 e 02). Na mesma esteira, tem-se que a fase interna do certame foi instruída com pesquisa de preços, baseada em contratações similares realizadas por demais órgãos da Administração Pública, nas quais foi observada a mesma metodologia.

Desta forma, não se vislumbrando mácula capaz de interferir na formulação das propostas, tampouco na execução dos serviços, descabe falar em necessidade de modificação do Edital.

III.2. Das exigências de habilitação no certame (Qualificação Técnica)

O julgamento da impugnação consiste em verificar, ainda, se há vício no instrumento convocatório em virtude da não inclusão de exigências de qualificação técnica apontadas pela Impugnante, no rol de requisitos para habilitação no certame.

O presente processo licitatório tem por objeto a Contratação de empresa especializada, sob o sistema de Registro de Preços, para prestação de serviço de controle de arboviroses, por meio de veículos aéreos não tripulados (VANT), para realização de controle vetorial do *Aedes aegypti*, conforme as disposições da Resolução SES/MG nº 9.035/2023 e alterações posteriores, de acordo com as especificações, condições e quantidades detalhadas no item 19 e Anexo I do Edital.

Dispõe o instrumento convocatório a respeito das exigência de qualificação técnica que deverão ser comprovadas pelas licitantes durante a fase de habilitação:

“8.8. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

8.8.1. Comprovação de aptidão em nome da licitante, para desempenho de atividade pertinente e compatível em características operacionais com o objeto da licitação, mediante a apresentação de atestado(s), emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) a execução de serviços de complexidade equivalente às do objeto da presente licitação.

8.8.2. Registro de operação Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em nome do responsável técnico.

8.8.3. Cadastro no Ministério da defesa, nas classes A e C. A atividade de aerolevantamento é regulada pelo Decreto-Lei nº 1.177/1971, Decreto nº 2.278/1997 e Portaria nº 953/2014 do Ministério da Defesa (MD).

8.8.4. Registro da pessoa jurídica licitante no Conselho de classe de Engenharia – CREA.

8.8.5. Alvará de Funcionamento”

Ademais, o Edital foi claro ao estabelecer que os serviços deverão ser executados de acordo com as disposições da Resolução SES/MG nº 9.035/2023 e alterações posteriores, de modo que todas as exigências inerentes à fase de execução contratual previstas na aludida norma deverão ser atendidas pela empresa Contratada, independentemente da transcrição no corpo do Edital.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

Acerca dos processos licitatórios, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 preconiza em seu art. 37, inciso XXI, que as exigências de qualificação técnica e econômica serão permitidas desde que indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Em nível infraconstitucional, a Lei nº 14.133/2021 contempla disposições específicas acerca da documentação relativa à qualificação técnica, trazendo de forma expressa os limites para exigências dessas naturezas, *in verbis*:

*"Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional **será restrita** a:*

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

*VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.
(...)" (destacamos)*

Abordado a temática, Marçal Justen Filho leciona na obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed. Editora Dialética:

"A Lei nº 8.666 disciplinou de modo minucioso a matéria da qualificação técnica. Um dos caracteres mais marcantes da Lei nº 8.666 foi a redução da margem de liberdade da Administração Pública nesse campo e a limitação do âmbito das exigências. Buscou evitar que exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica constituam-se em instrumento de indevida restrição à liberdade de participação em licitação."

Mutatis mutandis, o entendimento supracitado amolda-se perfeitamente à novel legislação, aplicando-se sua exegese em relação à Lei nº 14.133/2021.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

Pois bem. Compulsando detidamente o instrumento convocatório, observa-se terem sido incluídas, dentre demais disposições, exigência relativa à imprescindibilidade de observância das normas legais vigentes por parte do Contratado, para fornecimento do objeto licitado.

Lado outro, também dispôs o Edital, de forma peremptória, acerca das sanções/penalidades a que o Contratado estará sujeito em caso de mora e/ou inadimplemento contratual.

A Lei de Licitações, em seus art. 67, preconiza que a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á ao rol estabelecido nos incisos dos dispositivos de lei; entretanto, conforme exegese inequívoca, a lei não é vinculativa no sentido da obrigatoriedade de exigência de tais requisitos, cabendo ao ente promotor da licitação estabelecer, de acordo com as peculiaridades do caso concreto, as condições de habilitação cabíveis para o certame.

A questão da discricionariedade do órgão promotor da licitação no tocante à estipulação das condições de qualificação econômico-financeira restou claramente elucidada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, por meio da Consulta nº 1148573, segundo a qual “A depender do objeto contratado e da situação fática que ensejou a contratação, a Administração tem discricionariedade para definir os parâmetros adequados à aptidão econômica do licitante e dele exigir a suficiente documentação comprobatória” (destacamos). Na mesma ocasião, também foi abordada a questão da discricionariedade na fixação dos documentos de qualificação técnica, conforme entendimento legal e doutrinário.

Por oportuno, transcreve-se o seguinte trecho da fundamentação da Consulta nº 1148573:

“Nesse ponto, entendo oportuno ao presente exame a comparação da atual disciplina com aquela prevista na Lei 8.666/1993.

(...)

Examinando os artigos de ambos os dispositivos legais, infere-se que a disciplina foi mantida, apenas com pequenas modificações que não representaram inovação relevante quanto ao conteúdo, de modo que a metodologia estabelecida para a comprovação da qualificação econômico-financeira ainda tem amparo no exame de instrumentos contábeis elaborados pelos licitantes ou na comprovação da capacidade civil da pessoa jurídica e da sua situação financeira através da apresentação de certidões.

Dito isso, compreendo que os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais aplicados sob a regência da disciplina da Lei 8.666/1993 podem ser transpostos para a Lei 14.133/2021.

Adentrando à matéria, ressalto que já prevalecia o pensamento doutrinário e jurisprudencial de que o rol de documentos previstos no art. 31 era taxativo, porém de exigência não obrigatória, possuindo, assim, os gestores públicos margem de discricionariedade para, no caso concreto, considerando as características do objeto licitado e a situação fática que ensejou a contratação, avaliar os documentos necessários à comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

O respaldo da interpretação advém da previsão do art. 37, XXI, da Constituição da República de que somente serão permitidas, nos processos de licitação pública, exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Ante o aspecto doutrinário, a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro apresenta a seguinte lição:

Pelo artigo 37, XXI, da Constituição, somente poderão ser exigidos documentos referentes à "qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações". Revendo posicionamento adotado em edições anteriores, passamos a entender que o sentido do dispositivo constitucional não é o de somente permitir as exigências de qualificação técnica e econômica, mas de, em relação a esses dois itens, somente permitir as exigências que sejam indispensáveis ao cumprimento das obrigações. A norma constitui aplicação do princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade entre meios e fins.

[...] outras exigências, que não são indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, contribuem para tornar o procedimento da licitação ainda mais formalista e burocrático, desvirtuando os objetivos da licitação e infringindo o inciso XXI do art. 37 da Constituição.

Sobreleva-se notar que o autor Ronny Charles Lopes de Torres compartilha do entendimento ao comentar sobre a nova Lei de Licitações:

Importante perceber, de qualquer forma, que as exigências de habilitação devem sempre ser compatíveis com a garantia do cumprimento das obrigações contratuais, conforme diretriz dada pelo inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal. Nesta feita, eventual desconformidade entre a exigência legal e a pretensão contratual envolvida podem legitimar a não exigência de determinado requisito, mesmo sem a expressa ressalva legal.

A rígida exigência de toda a documentação de habilitação definida pela Lei nº 14.133/2021, mesmo quando desnecessária à garantia do cumprimento das obrigações, apenas vai gerar disfunção, ampliando custos transacionais e prejudicando a eficiência das contratações públicas.

O caráter exemplificativo é evidente quando percebemos as exigências legais de habilitação como comandos normativos relativos que devem ser interpretados de acordo com a Constituição Federal, norma maior que expressamente restringe as exigências de qualificação (habilitação) à "função" garantidora do indispensável cumprimento das obrigações contratuais.

Este também é posicionamento do Professor Marçal Justen Filho mesmo após a publicação da Lei 14.133/2021:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

Não é possível supor que "qualificação econômico-financeira" para executar uma hidrelétrica seja idêntica àquela exigida para fornecer bens de pequeno valor. Mesmo nos casos em que não se configurarem presentes os requisitos de capital social ou patrimônio líquidos mínimos, será possível estabelecer regras acerca da qualificação econômico-financeira. [...]

Deve-se reconhecer que existem requisitos de habilitação cuja exigência é facultativa e que poderão ser dispensados em alguns casos. Assim se passa, por exemplo, com a qualificação econômico-financeira e com a qualificação técnica, que não necessitam ser examinadas em algumas hipóteses. Em tais situações, a dispensa da documentação é uma decorrência da ausência de exigência de requisitos de habilitação.
(destacamos)

Nem se cogite, ademais, que a não exigência de determinada certificação/registro/autorização, fulcrada no permissivo contemplado no art. 67, da Lei de Licitações, significaria que o(s) vencedor(es) do certame poderá(ão) fornecer produtos/serviços sem qualidade ou que não preencham as disposições legais.

Até mesmo porque, mister que os licitantes estejam devidamente adequados às legislações vigentes de prestação de serviços, descabendo ao ente licitante formular exigências em licitação pública, na fase de habilitação, quando essas já decorrerem de imposição e regulamentação na legislação específica.

Por cediço, o que garantirá a prestação de serviços de forma esmerada e em conformidade com as exigências editalícias é a fiscalização, a cargo da Administração Pública, que deverá ser realizada rigorosamente com o fito de se assegurar a perfeita execução do objeto, fazendo-se cumprir as obrigações já estabelecidas.

No caso concreto, a Administração Pública estabeleceu as condições de habilitação de acordo com a natureza e as peculiaridades da contratação.

Ao influxo de tal raciocínio, considerando se tratar de ato discricionário do ente licitante a delimitação dos requisitos de habilitação técnica no certame, o preceito constitucional no sentido da limitação das exigências de qualificações técnica e financeira, e, ainda, as peculiaridades do caso concreto, com a ausência de sinalização e justificativa do setor técnico da Secretaria solicitante do certame no sentido da exigência dos documentos versados na impugnação (durante a fase habilitatória), descabe se falar em modificação das exigências de habilitação no certame, como forma de exaltar a aplicação dos princípios da competitividade, da isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade no presente processo licitatório.

IV. Conclusão

Diante do exposto, o Pregoeiro resolve:

- a) Conhecer a Impugnação interposta por AERO ENGENHARIA LTDA para, no mérito, negar-lhe provimento.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

- b) Dar ciência ao Impugnante acerca do inteiro teor desta decisão, via Plataforma BBMNET, publicando-se no site oficial do Município de Conselheiro Lafaiete a ata do julgamento.

Conselheiro Lafaiete/MG, 28 de novembro de 2024.


Paulo Henrique de Carvalho Bittencourt
Pregoeiro

