

PROTOKOLO Nº: 22.838.109-8

ASSUNTO: Impugnação ao Edital – Concorrência Eletrônica n. 03/2024 - 171/2024/GMS – execução da obra de implantação do Corredor Metropolitano PR-423, entre os Municípios de Araucária e Curitiba, com extensão total de 8,98 km

INTERESSADOS: AGÊNCIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS DO PARANÁ – AMEP

DECISÃO

I - RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao Edital de Concorrência Eletrônica nº 03/2024 – 171/2024/GMS, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para execução da obra de implantação do Corredor Metropolitano (PR-423), entre os municípios de Araucária e Curitiba, na Região Metropolitana de Curitiba, com extensão total de 8,98 km, conforme planilha orçamentária de referência constante nos anexos do edital.

O questionamento foi promovido por J.G. DUDA, SALES & ADVOGADOS que alegou, em síntese: (i) o esclarecimento prestado a respeito do item 2.2.5, do Anexo I, da minuta padrão do contrato de obra são insuficientes para sanar a dúvida, na medida em que o questionamento anterior se referia à determinada cláusula contratual, e não à composição dos preços na fase de licitação; (ii) a Cláusula ou item 2.2.5 do Contrato impõe que a omissão de qualquer despesa necessária ao cumprimento do objeto seja interpretada como já incluída no preço ofertado, causando uma situação de insegurança jurídica; (iii) o Projeto Básico deve ter rigor suficiente em seu orçamento para detalhar o custo global da obra, com nível de precisão adequado; (iv) a Cláusula impugnada transfere de forma abusiva e desproporcional a responsabilidade por eventuais omissões e imprevistos ao contratado e a natureza mista do regime de execução, sendo desproporcional e desarrazoada; (v) que o item do Edital, que diz respeito à qualificação econômico-financeira da licitante, ao exigir experiência exclusivamente com “rachão”, causa restrição à competitividade do certame; (vi) que a prova da capacidade técnica, operacional e profissional dos itens “1.5.1.1, b.1” e “1.5.2.1, b.1”, ambos do Anexo V, pode ser feita com a experiência na execução de serviços similares, sendo possível que outras metodologias de rebaixamento sejam suficientes à

execução do objeto, violando o art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021; (vii) deveria ter sido adotado, para o objeto do Edital em análise, o critério de julgamento de menor preço global, e não o menor desconto linear aos preços unitários.

Ao final, requereu: (i) a revisão da Cláusula 2.2.5 do instrumento contratual (Anexo I), sugerindo-se redação para este fim; (ii) sejam retificados os itens “1.5.1.1, b.1” e “1.5.2.1, b.1”, do Anexo XV, para permitir a comprovação de experiência por meio de outras técnicas de rebaixamento simulares; e (iii) seja a licitação realizada pela modalidade de “menor preço global”, permitindo-se aos licitantes a apresentação de propostas e descontos unitários específicos, limitados aos preços máximos do orçamento do projeto.

É o relato do essencial. Passa-se à fundamentação da manifestação.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Consoante disciplina o art. 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Além disso, de acordo com o art. 4º, inciso III, do Decreto Estadual nº 10.086/2022, compete ao agente de contratação decidir as impugnações:

Art. 4º **O agente de contratação**, inclusive o pregoeiro, é o agente público designado pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação, e possui as seguintes atribuições: [...] III - receber, examinar e **decidir as impugnações** e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos; (destacou-se).

O ponto inaugural de questionamento pela ora impugnante paira sobre a **Cláusula 2.2.5** da minuta padrão do Contrato de Obra constante do **Anexo I** do Edital de Concorrência Eletrônica nº 03/2024 – 171/2024/GMS:

2.2.5. Considerar-se-á o CONTRATADO como altamente especializado nos serviços em questão e que, por conseguinte, deverá ter computado, no valor global da sua proposta, também, as complementações e acessórios por acaso omitidos nos projetos básico e/ou executivo, mas implícitos e necessários ao perfeito e completo funcionamento de todas as instalações, máquinas, equipamentos e aparelhos.

Segundo a peticionante, em linhas gerais, a previsão contratual causa insegurança jurídica, pressupondo a inclusão plena de quaisquer despesas que a futura contratada possa ter, independentemente de álea.

Contudo, sem razão a impugnante.

Insta registrar que o instrumento contratual do primeiro anexo ao instrumento convocatório da concorrência eletrônica em apreço se trata de minuta padrão aprovada por ato próprio do Procurador-Geral do Estado do Paraná por meio da Resolução nº 213/2022-PGE¹, na forma do art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133/2021² e disposições do Decreto Estadual nº 10.086/2022.

Dessa forma, compreende-se que a cláusula definida como padrão foi amplamente discutida, estudada e previamente divulgada nos sítios eletrônicos oficiais do Estado do Paraná.

¹ Disponível em:

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=275029&indice=2&totalRegistro=295&anoSpan=2023&anoSelecionado=2022&mesSelecionado=0&isPaginado=true>.

² Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

AGÊNCIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS DO PARANÁ – AMEP
Palácio das Araucárias – Rua Jacy Loureiro de Campos, s/n – 1º andar – Centro Cívico – CEP 80.530-140 – Curitiba – Paraná
(41) 3320 6900 | www.amep.pr.gov.br

Ainda que assim não fosse, consigna-se que a possibilidade de realização de futuros aditivos à contratação, em virtude de álea devidamente comprovada no curso da execução do contrato é direito subjetivo de eventual contratada devidamente assegurado pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição vigente e pelo art. 124, inciso II, alínea “d)”, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

II - por acordo entre as partes:

[...]

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato. (destacou-se).

Tratam-se, pois, de hipóteses da teoria da imprevisão, que ensejam a necessidade de revisão contratual, como forma de evitar prejuízos ao particular contratado, restaurando a exequibilidade do contrato, alegadamente perdida em razão de eventos posteriores à contratação, cujos riscos não tinham sido assumidos pelo contratado³.

Obviamente, o risco do negócio não pode ser transferido à Administração Pública. A empresa que busca participar de licitações públicas assume o objeto a ser executado ciente do Termo de Referência, dos itens do Edital e das cláusulas contratuais envolvidas.

A Cláusula 2.2.5 do ajuste tão somente pretende assegurar que a eventual e futura contratada participe do certame de forma responsiva com o interesse público que envolve a concorrência que, no caso, estima-se o dispêndio de R\$ 355.504.517,73 (trezentos e cinquenta e cinco milhões, quinhentos e quatro mil quinhentos e dezessete reais e setenta e três centavos) de recursos públicos estaduais para a o corredor metropolitano.

³ CARCALHO, Matheus; OLIVEIRA, João Paulo; ROCHA, Paulo Germano. **Nova Lei de Licitações Comentada e Comparada**. 3. ed. São Paulo: JusPodvim, 2023. p. 604.

Ademais, consta do Anexo XI do Termo de Referência a Matriz de Risco a que a execução do contrato está sujeita a partir dos estudos técnicos desenvolvidos na fase interna do certame. O contrato se encontra diretamente vinculado aos riscos descritos e alocados no documento, condição que se materializa na manutenção da Cláusula em questionamento.

Assim, pugna-se pelo não acolhimento da modificação da Cláusula 2.2.5 do Contrato de Obra.

No que tange à suficiência do rigor dispensado na elaboração do Termo de Referência, repisa-se que o nível de precisão é adequado ao objeto proposto, não merecendo a manifestação qualquer guarida neste ponto.

A ora peticionante não indica, de forma concreta, que elementos poderiam ser agregados ao Termo de Referência para aprimorar as balizas técnicas na elaboração das propostas pelos futuros licitantes, limitando-se a atacar este ponto.

Consoante consulta no Portal da Transparência, a equipe realizou pelo menos 15 (quinze) esclarecimentos acerca do Edital objetivando dar ampla competitividade e transparência à licitação, além de que ter acatado plenamente as orientações do egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná no âmbito da fiscalização.

Dessa forma, sugere-se o não acolhimento das razões.

A impugnante sustenta ainda que o item do Edital, que diz respeito à qualificação econômico-financeira da licitante, ao exigir experiência exclusivamente com “rachão”, causa restrição à competitividade do certame e que a prova da capacidade técnica, operacional e profissional dos itens “1.5.1.1, b.1” e “1.5.2.1, b.1”, ambos do Anexo V, pode ser feita com a experiência na execução de serviços similares, sendo possível que outras metodologias de rebaixamento sejam suficientes à execução do objeto, violando o art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021.

Porém, novamente sem fundamento as alegações. Transcreve-se os itens em análise:

1.5.1.1 CAPACIDADE TÉCNICA OPERACIONAL

A documentação relativa à Capacidade Técnica Operacional consistirá em:

[...]

b) Comprovação de possuir em nome do Licitante, atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, de responsabilidade técnica com comprovação de:

b.1) Execução de rebaixo com rachão, com quantidade mínima total de 185.000m³;

b.2) Compactação de aterros, com quantidade mínima total de 480.000 m³;

b.3) Execução de placa de concreto de cimento Portland, com quantidade total mínima de 22.500 m³;

b.4) Execução de obras de arte especiais em concreto armado, com longarinas protendidas, com quantidade mínima total de 2.000 m².

c) O(s) atestado(s) apresentado(s) para a comprovação de responsabilidade técnica, pela execução dos serviços, conforme previsto na alínea “b” do item 1.5.1.1, somente constituirá(ão) prova de capacitação se acompanhado(s) da respectiva Certidão de Acervo Técnico, ou ART ou RRT, emitido(s) pelo CREA e/ou pelo CAU. [...]

1.5.1.2 CAPACIDADE TÉCNICA PROFISSIONAL

A documentação relativa à Capacidade Técnica Profissional consistirá em:

[...]

b) [...]

b.1) Execução rebaixo com rachão, com quantidade mínimo total de 185.000 m³; (destacou-se).

A execução de rebaixo com rachão, com a quantidade mínima total de 185.000 m³, foi devidamente justificada no termo de referência, notadamente por conta da dimensão que a implantação do Corredor Metropolitano, objeto da concorrência, exigirá.

O Relatório da Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, específico para o acompanhamento de obras e serviços de engenharia, analisou o Edital de Concorrência nº 171/2024 (PAF 2024), e considerou que o item “1. Preenchimento rebaixo c/ rachão (codificado sob o nº 516100)” seria um dos itens inicialmente elaborados com composição antieconômica, sem referência à pertinência da exigência, pois se encontra dentro do escopo técnico.

As conclusões específicas e gerais do Relatório foram as seguintes (pgs. 20/34):

O Gestor informou, em 25/10/2024, que a Concorrência Eletrônica nº 03/2024 (171/2024/GMS) fora suspensa e que, diante dos apontamentos, a AMEP procederia com as revisões e providências cabíveis.

Em 12/12/2024, finalmente, houve a republicação do edital.

Na planilha orçamentária anexa ao edital republicado em 12/12/2024, a AMEP ajustou a fórmula de transporte de materiais para $[(0,75 * x1) + (0,90 * x2) + 1,89]$.

Assim, reputa-se o achado como SANADO.

[...]

4 ENCAMINHAMENTOS

Considerando os apontamentos realizados na Matriz de Achado, a resposta do gestor referente à presente fiscalização, bem como **a análise final da equipe que concluiu pela regularização dos achados, encerra-se a presente fiscalização, com a consequente ciência ao jurisdicionado.** (destacou-se).

Nesse particular, o pedido da impugnante prescinde de maior fundamentação para desconstituir a necessidade de capacitação técnica operacional e técnica profissional nos termos do Edital.

Defende ainda a peticionante que deveria ter sido adotado, para o objeto do Edital em análise, o critério de julgamento de menor preço global, e não o menor desconto linear aos preços unitários.

Sem razão, contudo.

A escolha da modalidade e o critério de julgamento da licitação, salvo aspectos que firmam a legalidade, encontram-se no âmbito das definições do **Estudo Técnico Preliminar** da licitação, que enfrenta de forma exaustiva as alternativas possíveis para a consecução dos fins do objeto proposto.

Esse é um caso de discricionariedade administrativa, na medida em que a lei prevê mais de uma alternativa para o agir estatal, devendo essa margem de escolha pautar-se pelos critérios de oportunidade e conveniência⁴, escolha essa pautada, no contexto das licitações, no ETP.

⁴ 4 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 66.

Bandeira de Mello vai além, sustentando que a discricionariedade é, portanto, uma espécie de “[...] margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois componentes cabíveis, perante cada caso concreto [...]”⁵.

Veja-se que o art. 6º, inciso XX, da Lei nº 14.133/2021, prescreve que o ETP é documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

O ETP da licitação em tela foi instruído no Protocolo nº 22.648.887-1, que concluiu pela menor desconto linear aos preços unitários à página 20:

3.9. QUANTO AO CRITÉRIO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

Deverá ser adotado o **critério de julgamento de menor preço**, de acordo com o Art. 81 do Decreto 10.086/2022.

Deverá, também, ser **utilizado o desconto linear sobre todos os serviços da planilha orçamentária, evitando, assim, o jogo de planilha, jogo de cronograma e de sobrepreços, diminuindo a margem de manipulação, dando maior segurança quando houver efetivação de aditivos contratuais mantendo o desconto original.**

Isto é, o desconto linear evita o jogo de planilha, de cronograma e de sobrepreços, diminuindo a margem de manipulação e, conseqüentemente, proporciona maior segurança quando houver efetivação de aditivos contratuais.

Nesse campo, devidamente justificados a modalidade a o critério de julgamento da licitação, pugna-se pelo não acolhimento das ilações.

Por fim, resguardados os interesses da Administração e da população, confere o certame licitatório respeito aos princípios da moralidade, impessoalidade, isonomia, interesse público, legalidade, publicidade e julgamento objetivo da presente impugnação.

⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. Malheiros: São Paulo, 2010. p. 404.

III – CONCLUSÕES

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** a impugnação apresentada pela interessada **J.G. DUDA, SALES & ADVOGADOS** ao Edital de Concorrência Eletrônica n. 03/2024 - 171/2024/GMS, e **JULGO IMPROCEDENTE** nos termos da fundamentação.

Era o que cabia manifestar.

Curitiba/PR, *datado e assinado digitalmente.*

PAULO JOSÉ BUENO BRANDÃO

Agente de contratação



ePROCOLO



Documento: **DecisaoimpugnacaoConcorrencia031712024CorredorMetropolitano.pdf**.

Assinatura Avançada realizada por: **Paulo Jose Bueno Brandao (XXX.515.648-XX)** em 28/01/2025 17:36 Local: AMEP/LIC.

Inserido ao protocolo **22.838.109-8** por: **Paulo Jose Bueno Brandao** em: 28/01/2025 17:35.



Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarDocumento> com o código:
72e3ac75c421a42c442b83db0d7fd2bc.