



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

MEMORANDO INTERNO 980/2024

Laranjeiras do Sul-PR, 05 de agosto de 2.024.

De: **Leoni Luiz Meletti**
Secretário Municipal de Obras e
Urbanismo

Para: **Edson Carlos Becker**
Agente de Contratação
Decreto 006/2024

Assunto: Resposta questionamento e apresentação de justificativa
CONCORRÊNCIA PÚBLICA N° 019/2024-PMLS

Prezado Senhor:

Em atendimento à correspondência recebida do Departamento de Licitação que encaminha cópia do DESPACHO 1083/204 no **PROCESSO 526193/2024**, cujo interessado é a empresa PROGRESSO ENGENHARIA K M LTDA, inscrita sob CNPJ 32.750.290/0001-87, sobre assunto de REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES, quanto a concorrência eletrônica n° 019/2024, vimos por meio desta informar e expor o seguinte:

1) A empresa impugnante afirma que no edital de licitação foi incluído o item 3.3 e subitem 3.3.15 no qual expressamente se veda a participação no certamente empresa reunidas em consórcio, e que tal restrição se deu sem fundamentação que justifique proibição. Declarou ainda que o Departamento de Licitação alegou que a obra em questão não carrega complexidade (como de fato é e que adiante veremos se tratar de *obra comum*) não ensejando a necessidade de atuação conjunta de empresas e nem resultaria em prejuízos à competitividade do certame, haja vista tratar-se de serviço comum e corriqueiro.

Resposta: Com relação a inclusão superveniente ou não, de item que veda a participação no certame na modalidade de consórcio de empresas, a Secretaria de Obras e Urbanismo, neste ato representada pelo seu titular, o engenheiro civil sênior Leoni Luiz Meletti, CREA PR-9.990/D desconhece o fato, pois na fase de PLANEJAMENTO do processo licitatório, a mesma encaminhou através de Memorando Interno que faz parte do processo licitatório, o DFD – DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA, O



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, MAPA DE RISCOS e o TERMO DE REFERÊNCIA que embasa a solicitação da licitação.

Dentro dos critérios dos estudos de engenharia, (adiante esclareceremos) a obra foi considerada serviço comum com necessidade de contratação de empresa especializada em engenharia para a sua execução. Na realidade, trata-se apenas de um serviço de terraplenagem normal e, abertura e revestimento primário (cascalhamento) de estrada interna com construção de poucos bueiros de tubos de concreto de pequenos diâmetros. O Departamento de Engenharia da Prefeitura Municipal de Laranjeiras do Sul, composto por bons e experientes profissionais de engenharia, entendeu que não há grande complexidade na realização dos serviços, tratando-se de ação corriqueira e normal nos serviços sob sua responsabilidade, bastando a empresa ser do ramo e ter um acervo mínimo de realização de serviços semelhante que certamente, será exitosa. Desse entendimento do Departamento de Engenharia é que foi sugerido à Comissão de Licitação a vedação de serviços por empresas em consórcio. É um serviço tão simples com poucos itens e de fácil execução que se julgou desnecessária a formação de consórcio para a realização do mesmo, até porque já tivemos várias experiências com serviços de consórcio que se mostraram insatisfatórios. Essa sugestão foi feita expressamente através do envio do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, no item 11.5 – VEDAÇÃO PARA PARTICIPAÇÃO DE CONSORCIO.

Então, cremos que não houve alteração do Edital inicial, até porque o Termo de Referência do qual se origina o processo licitatório já previa, sob entendimento da Secretaria de Obras e Urbanismo, a desnecessidade de se constituir consórcio para execução da obra.

Por ser o serviço um serviço normal de terraplenagem para preparação de construção de edificação e revestimento primário (cascalhamento) de estrada vicinal, cremos que a justificativa contida no processo licitatório é deveras idônea porque, se consultarmos todos os processos dos municípios do Brasil que trata de cascalhamento de estradas, serviços de drenagens superficiais e movimentação de terra com cortes e aterros, não veremos NENHUM que, nos valores da presente licitação, que admitiu ou realizou os mesmos através de consórcio de empresas. Não sabemos onde a empresa quer chegar ao exigir justificativa tecnicamente idônea para a realização de um trabalho tão simples. Mas, em atendimento ao solicitado, adiante entraremos nos detalhes técnicos de engenharia, dispensáveis para todas as empresas **especializadas** que atuam no ramo, mesmo que isso seja extenso e desnecessário.

2) A impugnante menciona que dentre as exigências de qualificação técnica destaca-se os serviços de escavação em rocha, cuja execução demanda método executivo com licenças e expertise bastante individuais.

Resposta: Os requisitos para qualificação técnica são exatamente o previsto por legislação, inclusive, em certos casos, até memos de 50% de realização de serviços de natureza semelhante, nas parcelas de maior impacto e importância em relação ao valor do orçamento da obra.



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

Interessante é o fato de que a empresa impugnante sequer realizou a visita técnica ao local da obra, mesmo não sendo isso obrigatório. Se a mesma tivesse realizado a visita técnica e estudado profundamente os anexos do edital, mais precisamente o projeto e o memorial descritivo da obra, bem como os Laudos de Sondagem, veria que os serviços de escavação em rocha, **não são todos**, necessariamente, em rocha sã (não alterada), com necessidade de serviços de detonação, importando em serviços de licenciamentos especiais e expertise diferenciada.

Inclusive, citamos que a Impugnante sequer tem conhecimento real da dificuldade do serviço e que, por não ter esse entendimento e por não possuir acervo técnico suficiente (foi solicitado o mínimo necessário e que toda boa empresa do ramo possui) deseja constituir consórcio para a execução de serviço, que supostamente, acha que está fora de sua capacidade técnica operacional.

O próprio projeto, muito bem elaborado, traz, inclusive, a relação de equipamentos necessários e a quantificação em horas máquinas necessárias para a execução do serviço. Aí está uma justificação idônea e técnica de que o serviço não é de alta complexidade.

Se a empresa se atenta-se ao fato de que o próprio orçamento não distingue as categorias ou classificação dos solos, entenderia que em nenhum momento se fez referência a escavação em solos de 3ª (terceira) categoria que o desmonte de rochas com uso contínuo de detonação. A grande parte do serviço é escavação em solos de primeira e segunda categoria.

Também o edital se refere ao fato de que os serviços somente terão a ordem de serviço expedida por parte do contratante no momento em que a empresa que receberá serviços de terraplenagem apresentar **TODAS as licenças ambientais** relativas aos serviços licitados. Então o argumento da mesma quando se refere à expertise individual para a realização de serviços de escavação em rocha, cai, fragorosamente, por terra. Se a mesma tivesse feito a visita técnica veria que muitos desses serviços são simplesmente serviços de desmonte em rochas fraturadas ou solos.

Solicitamos atenção especial do analista da presente justificativo, que a empresa impugnante, deve ter cometido erro de avaliação entre as CONCORRÊNCIAS PÚBLICAS do município de Laranjeiras do sul, de números 014/2024 – PMLS e a de nº 019/2024 - PMLS, senão vejamos:

No item 14 da impugnante, a mesma menciona:

“14. No presente caso, o objeto do Edital nº 019/2024 abrange **a “a implantação e recape de pavimento asfáltico com concreto betuminoso usinado a quente – CBUQ, drenagem pluvial, meio fio de sarjeta, passeios, acessibilidade e sinalização viária** (grifo nosso).

Ora, isso nada tem a ver com a CONCORRÊNCIA PÚBLICA 019/2024, cujo objeto é a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA**



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL

Estado do Paraná

SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

SERVIÇOS DA PRIMEIRA ETAPA DA OBRA DA GRANJA AGRO LARANJEIRAS COM MOVIMENTAÇÃO DA TERRA E PREPARAÇÃO PARA FUNDAÇÕES.

Na realidade, os serviços da CONCORRÊNCIA 019/2024 são apenas uma pequena parte dos serviços constantes da licitação 014/2024-PMLS, que também não houve necessidade de formação de consorcio e se mostrou exitosa.

Nesse caso, chegamos a ficar em dúvida se a empresa está se referindo mesmo à licitação 019/2024-PMLS porque exigir formação de consorcio para realização de uma terraplenagem para construção de dois barracões e cascalhamento de uma estrada? Será que a mesma estudou bem todos os elementos do processo? Ou confundiu as exigências do edital 014/2024-PMLS com o em tela.

Passaremos agora a descrever com o Departamento de Engenharia concluiu que a licitação não necessita de formação de consórcio para a sua execução, mesmo sabendo-se que já há 6 (seis) empresas interessadas no certâmen e que já efetuaram visitas técnicas e mais outros agendamentos para essa semana, o que garante um critério de competitividade e disputa ao mesmo.

Para que esse trabalho não seja muito longo e maçante, faremos apenas uma síntese, já que julgamos estar tratando com empresas interessadas e do ramo do serviço de engenharia e serviços de terraplenagem.

DEFINIÇÃO DAS CATEGORIAS DE SOLO PARA ESCAVAÇÃO

(descrição simplificada)

Os requisitos básicos para se fazer um trabalho de qualidade, requer o conhecimento e classificação das categorias de escavação e seus processos.

A escavação é um processo de remoção de material do solo, com o objetivo de preparar o terreno para construção (o que é o nosso caso), acessar minérios ou realizar investigações geotécnicas.

As categorias de escavação vão desde a remoção de pequenas quantidades de material até a remoção de grandes quantidades de rocha sólida com o uso de explosivos e máquinas especializadas.

Existem três categorias principais de escavação e escalas, e aqui vamos explicar um pouco sobre cada uma delas.

No entanto, lembre-se de realizar tais etapas com o auxílio de uma **empresa especializada e experiente na área de terraplenagem e demolições** exigindo sempre o respectivo acervo técnico junto aos órgãos especializados que realmente comprovem a capacidade técnica da empresa.



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

Conheça as 3 categorias de escavação:

1ª CATEGORIA

A primeira categoria de material inclui solos em geral, incluindo os residuais ou sedimentares, assim como seixos rolados ou não, com diâmetros máximos inferiores a 0,15 m, independentemente do teor de umidade. Em outras palavras, é a remoção de material da superfície do solo, como terra, pedras ou areia, com o objetivo de preparar o terreno para a construção de edifícios, estradas, drenagem, etc.

Esta categoria de escavação pode ser realizada com máquinas de construção, como tratores, retroescavadeiras e pás carregadeiras.

É importante levar em consideração o tipo de solo e a topografia do terreno para escolher a máquina mais adequada para a tarefa e garantir a segurança dos operadores e o sucesso da escavação.

O projeto em tela, objeto da licitação 019/2024-PMLS tem o percentual de 71,98% de solos dessa categoria.

2ª CATEGORIA

A segunda categoria de material inclui solos sedimentares em processo avançado de rochificação e rochas em processo avançado de deterioração, com resistência ao desmonte mecânico inferior à da rocha não alterada.

Este material é removido através de uma combinação de métodos que exigem o uso do maior equipamento de escarificação previsto no contrato.

Pode ser necessário o uso de explosivos em alguns casos. Esta categoria também inclui blocos de rocha de volume inferior a 2 m³ e pedras ou matacões com diâmetros médios compreendidos entre 0,15 m e 1,00 m.

O projeto em tela, objeto da licitação 019/2024-PMLS tem o percentual de 19,62% de solos dessa categoria.



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

3ª CATEGORIA

A terceira categoria de material inclui materiais com resistência ao desmonte mecânico equivalente à rocha não alterada, assim como blocos de rocha com diâmetros médios superiores a 1,00 m ou volumes iguais ou superiores a 2 m³.

A extração e redução deste material para o carregamento é realizada com o uso contínuo de explosivos.

O uso de explosivos requer cuidados especiais, como a definição de áreas de segurança e o planejamento adequado da carga explosiva, para garantir a segurança dos operadores e minimizar os impactos ambientais.

Independentemente da categoria de escavação, confie em uma empresa experiente que siga as normas de segurança e as regulamentações, garantindo assim a proteção dos operadores, além de minimizar os impactos ambientais e evitar danos às instalações durante a escavação.

O projeto em tela, objeto da licitação 019/2024-PMLS tem o percentual de 8.4% de solos dessa categoria.

SERVIÇOS				
ITEM	TIPO DE SOLO	%	% sobre total	VALOR (r\$)
1	PRIMEIRA CATEGORIA	71,98	66,77	4.575.613,79
2	SEGUNDA CATEGORIA	19,62	18,20	1.247.201,20
3	TERCEIRA CATEGORIA	8,40	7,79	533.969,94
TOTAL				6.356.784,93
4	DRENAGEM	100	1,16	79.446,23
5	CASCALHAMENTO ESTRADA	100	6,08	416.661,74
TOTAL GERAL				6.852.892,89



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

Observamos que os serviços alegados de complexidade que exigem formação de consorcio representam apenas 7,79% do valor total do orçamento, num valor de R\$ 533.969,94. E os serviços de detonação, caso se mostrem realmente necessários, não chegam a 30% desse valor, o restante e carregamento e transporte, já considerados. Então, o valor de R\$ 160.190,98 diante do valor de 6.852.892,89, representando apenas 2,34% do valor da licitação, ao nosso ver, não justifica a formação de consórcio. Até porque esse serviço de detonação, pode ser contratado com empresa d ramo. Duvidamos que no consórcio formado, haverá a participação de uma empresa especializada apenas em detonação, para participação de serviços no valor de apenas 2,34% ou R\$ 160.190,98.

Nesse item considerado material de terceira categoria, há a possibilidade de desmonte de rocha com martelotes, sem necessidade de detonação total. Isso só é possível de identificar com visita ao local da obra, em razão de que os furos de sondagem, feitos dentro das exigências da ABNT, não demonstram totalmente e fielmente a real situação da obra. Como a área é muito extensa, e existe somente um afloramento rochoso considerou-se isso tudo como material de terceira categoria. Os preços unitários dos serviços foram extraídos da tabela SICRO, atualizados e contemplam essas diferenças.

Se observarmos o acima descrito, fica claro que a obra/serviço licitado é um serviço comum de engenharia, não apresentando alto grau de complexidade ou dificuldade que dependa da formação de consórcio de empresas para a sua realização.

Diversos cursos e estratégias nos auxiliam e embasaram nossa justificativa da não necessidade da formação de consórcio para a realização do objeto da licitação. Esses ensinamentos são aprendidos durante o curso acadêmico e nos cursos de especialização que tivemos a oportunidade de fazer, nesses 44 (quarenta e quatro anos) de profissão de engenheiro civil.

Matérias disponíveis e cursos e trabalhos publicados nos dão conta de que *“tudo começa ao analisarmos o projeto que norteia a execução da obra/serviço. A gestão estratégica de projetos cria valor para a organização do trabalho. No controle dessa gestão, é importante termos o escritório de gerenciamento de projetos. É esse escritório, ou departamento que fornece apoio, ferramentas, recursos, assistência, padrões e diretrizes aos gerentes de projeto que podem daí definir o grau de complexidade do projeto. Em suma, o escritório de projetos é a espinha dorsal para uma abordagem bem-sucedida de gestão de projetos. Uma de suas funções é a de **analisar as metodologias de gerenciamento de projetos para definir aquela que mais se enquadra às necessidades da organização**. Essas necessidades estão, em primeiro lugar, atreladas à complexidade em gerenciamento de projetos.*

Como avaliar a complexidade de projetos?



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL

Estado do Paraná

SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

A análise da complexidade do projeto tem início durante o estágio de planejamento e **deve ser validada antes de que ele comece a ser executado**. Pode-se dizer que dentre as tarefas de um escritório ou departamento de projetos, lidar com a complexidade em gerenciamento de projetos é definida como uma das mais cruciais.

A explicação é simples: para alocar eficientemente recursos durante o ciclo de vida de um projeto e tomar decisões ao longo desse ciclo, é imperativo definir o quão complexo esse projeto é. Como abordado em um artigo publicado no site do Project Management Knowledge Base (PMBK), ainda não existe um consenso quando o assunto é a definição da complexidade em gerenciamento de projetos. Diz o texto:

- **Complexidade organizacional:** quanto maior for a quantidade de organizações distintas e diversas, maior será a complexidade organizacional do projeto. Itens a serem considerados em projetos de complexidade organizacional: a definição dos relacionamentos em termos de comunicação e informação, a alocação de responsabilidades, autoridade para a tomada de decisões e atribuição de tarefas.
- **Complexidade estrutural:** projetos nos quais existe dificuldade em gerenciar atividades interconectadas. Tem a ver com o potencial não linear do projeto. Projetos de engenharia são classificados como de complexidade estrutural.
- **Complexidade técnica:** tipos de projetos com desafios no design do projeto e detalhes técnicos. Aqui, a complexidade está associada ao desconhecimento de aspectos técnicos e design.
- **Complexidade temporal:** projetos que possuem um ambiente incerto. Mudanças legislativas inesperadas e impactos ambientais são exemplos de fatores incertos. Portanto, projetos com complexidade temporal são afetados pelo ambiente.
- **Complexidade direcional:** projetos que apresentam desafios na determinação de metas e objetivos. Os requisitos de projeto geralmente são vagos e as metas e os objetivos não são compreendidos (ou não são acordados) nos níveis hierárquicos do projeto.

Importante: A complexidade em gerenciamento de projetos não tem a ver com o tamanho do projeto. A definição se dá com base nas incertezas durante a execução e nos riscos envolvidos.

Entendendo o nível de complexidade, podemos conhecer as metodologias existentes.

Quais metodologias podem ser adotadas?

Compreendemos que a metodologia para gestão de projetos depende da complexidade em gerenciamento de projetos. Para isso, falaremos a seguir sobre as metodologias mais populares:



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

Embora existam padrões estabelecidos por entidades como PMI e autores de livros da área, ainda assim o termo é usado de acordo com o histórico das empresas, a experiência dos envolvidos, as inter-relações, entre outros fatores. Assim sendo, se a empresa não tiver um bom departamento de projetos ou profissionais experientes que consigam de fato, definir a complexidade do projeto, com certeza a abordagem do assunto e as soluções a serem adotadas, por certo fracassarão.

Por isso, para falar sobre uma classificação de complexidade em gerenciamento de projetos, nos basearemos no artigo da PMBK, que apresenta o seguinte:

Framework Cynefin

O framework Cynefin foi criado por Dave Snowden, da Cognitive Edge, como uma ferramenta para auxiliar na tomada de decisões em ambientes sociais complexos. Cynefin consiste em quatro tipos diferentes de contextos: simples, complicado, complexo e caótico:

- ***Simples:*** projetos categorizados como simples são aqueles em que o ambiente é estável. A causa e o efeito são conhecidos, bem como os problemas e as soluções para os mesmos. A técnica de gerenciamento de projetos em cascata (Waterfall) é geralmente utilizada aqui. **ESSE É EXATAMENTE O CASO EM TELA** – Trata-se de um projeto simples de terraplenagem para construção de edificações, com níveis perfeitamente definidos em projeto, com cálculos de volumes de corte e aterros, etc.
- ***Complicado:*** ocorre quando não temos conhecimento do que está acontecendo. Geralmente, recorre-se a ajuda de especialistas para analisar e fornecer uma opinião. Uma estratégia de gerenciamento muito utilizada aqui é o Kanban. **ESSA É A VISÃO QUE A IMPUGNANTE PROCURA DAR OU TEM DO ASSUNTO.**
- ***Complexo:*** ambiente de imprevisibilidade, no qual não podemos determinar o que causará um determinado resultado. Trata-se de um domínio de múltiplas hipóteses. Aqui, frequentemente utiliza-se a prática ágil do scrum. **NÃO É O CASO EM TELA.**
- ***Caótico:*** impossível determinar relações de causa e efeito em contextos caóticos. Problemas no domínio caótico exigem ação imediata, sem muita análise. As questões nesse domínio podem incluir uma reestruturação da organização, realocações orçamentárias ou até mesmo uma mudança radical na tecnologia ou nos requisitos de negócios. **NÃO É O CASO EM TELA.**



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL

Estado do Paraná

SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

Definindo o que é Waterfall

Waterfall (ou cascata, em português) é uma das metodologias mais utilizadas para gerenciamento de projetos. É muito adotada no desenvolvimento de software. Como o nome sugere (pense em uma cascata), trata-se de uma sequência de fases a serem executadas em uma ordem específica.

A metodologia é dividida em etapas, sendo que cada uma é completamente dependente da anterior. Esse processo pode ser planejado usando um gráfico de Gantt, que é um gráfico de barras linear que mostra as datas de início e término de cada tarefa.

Geralmente, em grandes projetos, de longa duração, utiliza-se esse método.

No caso do objeto da licitação, com cronograma de 180 dias e com itens simples de execução, uma boa direção de obra e um eficaz acompanhamento, resolve=vem satisfatoriamente a situação.

Agile

Metodologia desenvolvida para projetos complexos, que exigem velocidade e flexibilidade.

A Agile Methodology é composta de ciclos de entregas curtos, os chamados “sprints”. Por se tratar de um método que permite rápidos ajustes em todo o projeto, na abordagem Agile problemas são identificados e tratados rapidamente.

Enquanto a abordagem Waterfall é ideal quando os projetos incluem uma variedade de dependências entre as tarefas, o método Agile é mais adequado para projetos em que não há a certeza do resultado desejado e busca-se um tempo de entrega rápido.

Concluindo

A compreensão da complexidade em gerenciamento de projetos é fundamental para que possam ser definidas as dificuldades que serão encontradas no ciclo de vida de um projeto. Com base nisso, o escritório ou departamento de projetos da empresa consegue estabelecer a metodologia que será utilizada.

Independentemente do método, é importante que haja um esforço de todos os envolvidos a fim de que as incertezas de cada projeto possam ser reduzidas no decorrer de sua execução. É igualmente necessário haver o engajamento de todas as partes interessadas desde a etapa de planejamento. Somente assim é que os objetivos do projeto serão atingidos”.

Novamente, verificamos que a abordagem técnica do projeto o define com um **PROJETO SIMPLES**, de fácil execução. Esse é o entendimento do Departamento de Projetos da Secretaria de Obras e Urbanismo do município de Laranjeiras do Sul, que tem a direção sob responsabilidade técnica do Engenheiro Civil Lucas Kyioshi Yamazaki,



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

CREA PR-81.408/D e direção geral do engenheiro Civil Sênior Leoni Luiz Meletti – CREA PR 9.990/D e atuação de vários outros engenheiros e técnicos.

Por tratar-se de um PROJETO SIMPLES, foi recomendado ao Departamento de Licitação da Prefeitura Municipal de Laranjeiras do sul, a desnecessidade da formação de consórcio para a execução do objeto.

Veremos também qual o enquadramento dado ao assunto, à luz da **LEI 14.133/2021 E A PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS REUNIDAS EM CONSORCIO EM LICITAÇÃO**, conforme ensinamentos e trabalho do Grupo JML.

Em preliminar importa observar que consórcio, para fins de licitação, se consubstancia na união transitória de duas ou mais pessoas jurídicas que não possuem individualmente condições de ordem técnica e/ou financeira para, em conjunto, comprovar o atendimento das exigências feitas no edital e eventualmente executar o objeto da contratação.

Por intermédio do consórcio as empresas conjugam, então, esforços –recursos, aptidões e experiências – para participar da licitação, atender as exigências do edital, e, na hipótese desse (consórcio) se sagrar vencedor, executar o objeto da contratação.

A doutrina explica:

“O consórcio não é uma pessoa jurídica, mas associação de empresas que conjugam recursos humanos, técnicos e materiais para a execução do objeto a ser licitado. Tem lugar quando o vulto, complexidade ou custo do empreendimento supera ou seria dificultoso para as pessoas isoladamente consideradas.” [\[1\]](#)

“O consórcio empresarial é disciplinado formalmente nos arts. 278 a 279 da Lei 6.404/1976 (lei das S.A.).

Trata-se de uma sociedade de segundo grau. Ou seja, é uma sociedade entre sociedades. Por meio do consórcio, duas ou mais empresas comprometem-se a reunir os seus esforços e o seu patrimônio para atingir um resultado específico.

O consórcio não é uma forma societária personificada. Portanto, não se constitui em uma nova pessoa jurídica, não tem patrimônio próprio, nem nome comercial. Segundo o art. 278, § 1º, da Lei das S.A., “O consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade”.

Apesar disso e para determinados fins, o consórcio recebe um tratamento autônomo em relação às consorciadas. Assim, haverá um nome específico para o consórcio, destinado a identificá-lo. Para efeitos tributários, será atribuída subjetividade ao consórcio, o que envolve o surgimento de obrigações tributárias acessórias e principais a cargo especificamente do consórcio. Existe capacidade processual.



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

O consórcio é uma contratação com objeto específico e delimitado. O consórcio é constituído para fins de terminado. Não se admite consórcio para fins indeterminados ou como solução para exploração em comum de atividade empresarial.

O consórcio destina-se a uma existência transitória, relacionada com a execução de um empreendimento determinado. Exaurido esse empreendimento, extingue-se o consórcio.

No Direito Administrativo, algumas características do consórcio foram afastadas. O ponto fundamental da distinção reside na responsabilidade solidária dos consorciados pelos atos praticados ao longo da execução do consórcio administrativo.”[\[2\]](#)

Em virtude do propósito desse, a participação de consórcio em licitação encontra-se atrelada diretamente aos benefícios que possa trazer à competitividade do certame e à execução do contrato dela derivado, o que implica dizer que essa (participação) será devida quando viabilizar maior competitividade e indevida quando implicar na redução dessa, devendo em toda situação ser sopesado, ainda, a existência ou não de prejuízo à execução do objeto.

Por conta disso é que cabe a Administração, na fase preparatória da licitação avaliar a questão e, em face das peculiaridades do objeto da contratação e do mercado, decidir acerca da participação ou não de consórcio, decisão essa que não pode ser aleatória e sim pautada no Estudo Técnico Preliminar que, como regra, deve anteceder a elaboração do termo de referência e, conseqüente, do edital, consoante determina o art. 18 da Lei 14.133/2021:

*“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como **abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:***

I – a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II – a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III – a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV – o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V – a elaboração do edital de licitação;

VI – a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

VII – o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII – a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX – a **motivação circunstanciada das condições do edital**, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e **justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;**” (grifou-se)

Mas, de um modo geral, não será todo e qualquer objeto que justificará a admissão de consórcios, sendo esse usualmente cabível para contratações de objetos complexos ou vultuosos, cujo mercado não conte com uma pluralidade de empresas aptas a executá-los de forma isolada, consoante bem explana a doutrina: (grifo nosso)

“É usual que a Administração Pública apenas autorize a participação de empresas em consórcio quando as dimensões e a complexidade do objeto e as circunstâncias concretas exijam a associação entre os participantes. São as hipóteses em que apenas poucas empresas estariam aptas a preencher as condições especiais exigidas para licitação.” [\[3\]](#) **(grifo nosso)**

“A participação dos consórcios em licitações públicas sempre deve ser analisada tomando-se como norte a competição. Recomenda-se tal permissão em caso de objeto complexo, vultoso, que exija alta capacidade técnica ou econômico-financeira.” [\[4\]](#)

Nessa linha sempre seguiram as orientações do Tribunal de Contas da União sob a égide da Lei 8.666/1993:

“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. Nestes casos, a Administração, com vistas a aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio.” [\[5\]](#)

“Não prospera também o argumento de que a possibilidade de formação de consórcio no Edital afastaria eventual restrição à competitividade da licitação. A constituição de consórcio visa, em última instância, a junção de esforços de 2 (duas) ou mais empresas para realização de determinado empreendimento, objetivando, sob a ótica da Administração Pública, proporcionar a participação de um maior número de empresas na competição, quando constatado que grande parte delas não teria condições de participar isoladamente do certame. No entanto, o caso não me parece requerer a formação de consórcio. Primeiro, porque se a licitação fosse realizada separadamente para fornecimento de serviços de telefonia e de centrais telefônicas, as empresas no



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

mercado teriam, sozinhas, condições de realizar o objeto da licitação. Segundo, o consórcio, dada a transitoriedade que lhe é peculiar, mostra-se mais apropriado para consecução de objeto certo e determinado no tempo, a exemplo de obras, diversamente do que ocorre na espécie, em que se busca a contratação de serviços que rotineiramente farão parte das atividades do órgão.” [6] (grifou-se)

*“Sobre a falta de motivação para a UFJF vedar a participação na tomada de preços n.º 28/2008 (item 3.2 do edital – fl. 40 do volume principal), de pessoas físicas e de consórcios de empresa, consigno que a jurisprudência do TCU traz o entendimento que a formação de consórcio tanto pode fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), como cerceá-la (associação de empresas que, caso contrário, concorreriam entre si) (Acórdão TCU nº 2.813/2004 – Primeira Câmara, Relatório do Ministro-Relator). **Ou seja, a vedação ou a admissão de consórcio em licitação deve ter em vista possibilitar maior concorrência, que conforme o caso concreto pode ocorrer em uma ou outra situação.***

Considerando o número restrito de duas empresas competidoras para a execução dos objetos licitados, de acordo com a ata à fl. 750 do volume 3, concluo que a vedação da participação de consórcios pode ter contribuído para restringir o caráter competitivo do certame, limitando a possibilidade de a Administração obter melhores preços para suas contratações.” [7] (grifou-se)

“5. Embora o DNIT tenha contra-argumentado afirmando que o edital admite a participação de consórcios, compreendo que, no caso concreto, essa solução restringe a competitividade.

6. Primeiro, porque existem muitas empresas no mercado que, apesar de possuírem condições de executar os serviços se estes forem parcelados, não possuem suficiente grau de articulação com empresas de ramos distintos para formarem consórcios. Esse tipo de associação de empresas, pela sua própria natureza jurídica, exige um concerto prévio e bem ajustado entre as participantes. Esse fato, por si só, já reduz o número potencial de empresas concorrentes.

7. Conquanto a opção pelo consórcio seja uma faculdade discricionária da Administração, essa escolha se justifica apenas sob certas circunstâncias, quando necessário aumentar a competitividade do certame, em face da complexidade do objeto ou das circunstâncias do mercado.

8. Ocorre que, no caso vertente, não se fazem presentes essas duas premissas: complexidade dos serviços pretendidos – se parcelados, conforme preconiza a lei – e peculiaridades do mercado.” [8] (grifou-se)

“Fica ao juízo discricionário da Administração Pública a decisão, devidamente motivada, quanto à possibilidade de participação ou não em licitações de empresas em consórcio

Relatório de Auditoria do Tribunal tratou das obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), especificamente do Lote 5, do Edital de Concorrência nº 12011/2011, realizada pelo Ministério da Integração Nacional – (MI). Uma das irregularidades apontadas foi a restrição à participação de empresas em consórcio. Segundo o MI, “a participação de empresas sob a forma de consórcio envolveria a discricionariedade da Administração”, sendo que, conforme precedente jurisprudencial do TCU, “o juízo acerca da



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

*admissão ou não de empresas consorciadas na licitação dependerá de cada caso concreto”. Ao concordar com a alegação apresentada, o relator registrou em seu voto que **“há que se demonstrar com fundamentos sólidos a escolha a ser feita pelo gestor durante o processo de licitação no que toca à vedação da participação de consórcios, ou mesmo à sua autorização”**. Deveria ser analisada, portanto, a situação de cada empreendimento, a partir de suas variáveis, tais quais o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra e a capacitação técnica dos participantes. **Diante disso, a partir do que fora examinado pela unidade instrutiva, para o relator, “há que se ponderar para o fato de que cabe ao gestor definir qual o caminho a tomar relativamente à participação ou não de consórcios, de forma motivada no âmbito do processo licitatório”**. Nos termos do voto do relator, o Plenário manifestou sua anuência. Precedente citado: Acórdão nº 1246/2006, do Plenário. Acórdão n.º 1165/2012-Plenário, TC 037.773/2011-9, rel. Min. Raimundo Carreiro, 16.5.2012.”[\[9\]](#) (grifou-se)*

“O impedimento de participação de consórcios de empresas em licitação de obra de elevada complexidade e grande vulto restringe o caráter competitivo do certame.

*Representação de empresa apontou possíveis irregularidades na condução da Concorrência n.º 001/2012 pela Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Governo do Estado do Piauí – Semar/PI, visando à contratação de empresa para execução das obras do sistema adutor Bocaina/Piauí II, no valor estimado de R\$ 76,9 milhões. Entre as impugnações efetuadas, destaque-se a proibição de participação de empresas em consórcio (item 3.4 do edital). Ao se debruçar sobre as justificativas apresentadas pelos gestores, o relator, em linha de consonância com a unidade técnica, destacou que tal vedação “não encontra respaldo na jurisprudência deste Tribunal, segundo a qual, nos casos de obras de grande complexidade e relevante vulto, deve ser sempre admitida a união de esforços entre empresas como forma de suprir as condições de habilitação, as quais, isoladamente, não teriam como fazê-lo”. Ponderou que determinadas empresas, “apesar de possuírem competência e capacidade operacional na sua área de atuação, necessitam se associar a outras empresas para a execução de serviços dos quais não detém expertise, mas que são indispensáveis para que alcancem seu nicho de mercado ...”. Anotou que, no caso concreto, somente quatro empresas participaram da licitação, sendo que apenas duas foram habilitadas. E que a variedade de competências exigidas para execução do objeto limitou a participação de empresas no certame. Endossou as considerações da unidade técnica, no sentido de que empresas com experiência em implantação de adutoras, embora tenham condições de comprovar a capacidade técnica exigida pelo edital, talvez não tenham condições de executar isoladamente o objeto licitado. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator, decidiu: a) fixar prazo para que a Semar/PI adote as medidas necessárias à anulação da Concorrência n.º 01/2012-Semar/PI; b) **determinar à Semar/PI que, em futuros certames, admitida a formação de consórcio quando o objeto do certame “envolver questões de alta complexidade e de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não tenham condições de suprir os requisitos de habilitação do edital, com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa, em atendimento ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993...”**. Precedentes mencionados: Acórdãos 22/2003, 1094/2004, 1672/2006 e 1417/2008, todos do Plenário. Acórdão n.º 2898/2012-Plenário, TC-026.382/2012-1, rel. Min. José Jorge, 24.10.2012.”[\[10\]](#)(grifou-se)*



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

De todo modo, a decisão adotada deve ser refletida no edital da licitação, até porque no caso da viabilidade da participação deverá esse ato estabelecer os requisitos que o consórcio deve atender.

E, sobre o tema, assim prevê o art. 15 da já citada Lei 14.133/2021:

“Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I – comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II – indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III – admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV – impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V – responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificção.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.

*§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.*

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.” (grifou-se)

Do texto legal ressalta que a nova Lei, de forma diversa da disciplina contida na Lei 8.666/1993 – que no seu art. 33 previa a necessidade de o edital permitir a participação de consórcio [11] –, estabelece no caput de seu art. 15 que a participação de consórcio é, a princípio e como regra, admitida, exceção sendo feita em caso de vedação justificada.

Isto é, não cabe mais ao edital permitir a participação de consórcios, pois a norma parte do pressuposto da viabilidade do acesso desses ao certame, mas sim vedar a presença desses quando isso representar prejuízo à competitividade e/ou a própria execução do objeto da contratação, tudo



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

devidamente justificado e com fundamento nos estudos feitos na fase preparatória do certame. (grifo nosso)

Esse o destaque feito pela doutrina acerca do tema:

“A Lei 14.133/2021 consagra, como regra geral, a admissibilidade da participação de consórcios. Mas admite que, no caso concreto, seja afastada essa solução.

Ou seja, a decisão de vedar a participação de consórcios deve ser antecedida de um processo de avaliação da realidade do mercado em face do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto.

Como toda decisão exercitada em virtude da competência discricionária, admite-se controle relativamente à compatibilidade entre os motivos e a realidade e no tocante à adequação proporcional entre os meios e os resultados pretendidos.” [\[12\]](#)

“A comparação entre o caput do art. 15 da Lei 14.133/2021 e o caput do art. 33 da Lei 8.666/93 revela alteração da lógica de tratamento dos consórcios em meios aos processos de contratação pública.

No art. 33 da Lei 8.666/93, a regra apontava no sentido da vedação à participação de consórcios e a permissão deveria ser expressa no edital da licitação. O caput do art. 15 da Lei 14.133/2021 inverte a lógica de tratamento: parte da premissa de possibilidade de participação e, acaso pretenda a Administração vedar a participação de consórcios em dada licitação, deve, de forma justificada, vedar. Em princípio, denotou progresso significativo na medida em que a admissão de consórcios permite que empresas de menor porte, ao somares potenciais, passem a poder acessar contratações maiores, que sozinhas não conseguiriam. A inovação tem bom potencial para otimizar a competitividade nas contratações de maior relevância.

[\[1\]](#) MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo, São Paulo: Malheiros, 2010, p. 593.

[\[2\]](#) JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e contratações administrativas: lei 14.133/2021, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 292.

[\[3\]](#) JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e contratações administrativas: lei 14.133/2021, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 293.

[\[4\]](#) SARAI, Leandro (organizador). Tratado da nova lei de licitações e contratos administrativos: lei 14.133/21 comentada por advogados públicos, São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 303.

[\[5\]](#) TCU. Acórdão 22/2003. Plenário.

[\[6\]](#) TCU. Acórdão 1.591/2005. Plenário.



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

[7] TCU. Acórdão 1.782/2009. Plenário.

[8] TCU. Acórdão 2.395/2010. Plenário.

[9] TCU. Informativo de Licitações e Contratos 106.

[10] TCU. Informativo de Licitações e Contratos 129.

[11] “Art. 33. *Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas: I – comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados; II – indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital; III – apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei; IV – impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente; V – responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato. § 1º No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo. § 2º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.*” (grifou-se)

Mesmo estando claro e inquestionável, salvo melhor juízo, a definição do tipo de serviço que a licitação se refere, não havendo necessidade de se constituir consorcio para a execução da obra/serviço que a mesma prevê, veremos algumas considerações do Professor Victor Amorim a respeito do assunto em trabalho recentemente publicado e que nos auxiliou na tomada da decisão de solicitação a vedação de participação de consórcio na CONCORRÊNCIA PÚBLICA 019/2024:

“Afora contratações específicas (alienação de bens móveis e imóveis e seleção de trabalho de natureza técnica, científica ou artística), no tocante à **contratação de obras e serviços e aquisição de bens**, o grande desafio do aplicador da Nova Lei de Licitações (NLL) – assim como se passava nas Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002¹ – relaciona-se aos critérios para o adequado enquadramento da modalidade licitatória: concorrência, pregão ou diálogo competitivo?

Sabe-se que a NLL, para as modalidades que se prestam à contratação do mesmo tipo de objeto (obra, serviço e bem), abandona o critério de observância do valor estimado então adotado no art. 23 da Lei nº 8.666/1993 para a concorrência, a tomada de preços e o convite.



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

Baseada na experiência observada no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002, sustentada em conceitos jurídicos indeterminados ², a Lei nº 14.133/2021, quanto à concorrência, ao pregão e ao diálogo competitivo, estrutura a avaliação de definição da modalidade a partir de três critérios, cuja incidência é cumulativa:

Tipo do objeto	<i>Obra</i>
<i>Serviço</i>	
<i>Bem</i>	
Domínio uniforme do mercado relevante acerca da execução e/ou fornecimento	<i>Comum (há domínio)</i>
<i>Especial (não há domínio)</i>	
“Viabilidade de definição precisa” e/ou “disponibilidade no mercado” da solução apta ao atendimento da necessidade da Administrativa	<i>Presente</i>
<i>Ausente</i>	

Definições e enquadramento de obra, serviços e bens “comuns” e “especiais”



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

Face aos dois primeiros critérios informados anteriormente, é mister verificar, no art. 6º da Lei nº 14.133/2021, os conceitos legais de “obra”, “serviço”, “bens e serviços comuns”, “bens e serviços especiais” e “serviços de engenharia”:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

*XI – **serviço**: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;*

*XII – **obra**: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;*

*XIII – **bens e serviços comuns**: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;*

*XIV – **bens e serviços especiais**: aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do caput deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante;*

*XXI – **serviço de engenharia**: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:*

*a) **serviço comum de engenharia**: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;*



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

*b) **serviço especial de engenharia**: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;*

*Observa-se que o conceito de “obra”, consignado no inciso XII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, apresenta conotação completamente diversa daquela então constante no inciso I do art. 6º da Lei nº 8.666/1993³. A NLL veicula parâmetros dinâmicos para o enquadramento da situação concreta no conceito de “obra”, orientando-se não por atividades pré-estabelecidas (“construção”, “reforma”, “fabricação”, “recuperação” ou “ampliação”), mas sim pela dimensão projetada do resultado da execução: **inovação significativa do espaço físico e/ou alteração substancial das características originais de bem imóvel.***

Na seara das atividades correlatas ao ramo de engenharia e arquitetura (profissões reguladas pela Leis nº 5.194/1966 e nº 12.378/2010), há que se avaliar, com precedência, o enquadramento do objeto como “obra”. Por exclusão, não se tratando de “obra”, recai-se no conceito de “serviço”, devendo, a partir de então, avaliar se se está diante de um “serviço comum” ou um “serviço especial” de engenharia.

Na esteira do art. 6º, XIII e art. 29 da NLL, tratando o objeto de bem ou serviço “comum” – inclusive o “serviço comum de engenharia” –, obrigatoriamente deverá ser adotada a modalidade pregão que, por sua vez, pressupõe a realização do julgamento da proposta com base no menor dispêndio para a Administração, admitindo-se como critérios, portanto, apenas o “menor preço” ou o “maior desconto”.

Na Lei nº 14.133/2021, o enquadramento de um bem ou serviço como “comum”, tem como parâmetro os seguintes conceitos jurídicos indeterminados vertidos no inciso XIII do art. 6º e no caput do art. 29: “padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital” e “especificações usuais no mercado”.

Por ser a redação do inciso XIII do art. 6º da NLL idêntica àquela adotada no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002, entende-se pela viabilidade de aplicação dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais acerca dos “bens e serviços comuns” já desenvolvidos desde o início da década de 2000.

Não há antinomia intrínseca entre bens e serviços “comuns” e “complexos”. A perspectiva de adjetivação do objeto da contratação deve ser pautada pela ótica do mercado relevante. Afinal, ainda que ostente características complexas de execução e que demande o acompanhamento de um responsável técnico detentor de qualificação profissional específica, tal serviço será considerado “comum” se houver, por parte do mercado relevante, pleno domínio das técnicas de sua realização, permitindo uma proposição objetiva e padronizada de execução do objeto. É esse o entendimento que



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

se extrai da expressão “especificações usuais de mercado” utilizada no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002.⁴

[grifou-se]

Na linha do que já resta assentado pelo Tribunal de Contas da União,

[...] a complexidade do serviço não é o fator decisivo para inseri-lo, ou não, no conceito de ‘serviço comum’, mas sim o domínio do mercado sobre o objeto licitado. Caso apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e se encontre disponível, a qualquer tempo, em um mercado próprio, o serviço pode ser classificado como serviço comum [...] “bem ou serviço comum” deve ser entendido como aquele que detém características padronizadas, identificável por denominação usual no mercado. Portanto, a noção de “comum” não está vinculada à estrutura simples de um bem ou de um serviço. Do mesmo modo, a estrutura complexa também não é razão bastante, por si só, para retirar a qualificação de “bem ou serviço comum”⁵

[grifou-se]. -

Nessa linha, merece destaque o Enunciado nº 26 da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho da Justiça Federal, realizada no mês de agosto de 2020:

A Lei n. 10.520/2002 define o bem ou serviço comum baseada em critérios eminentemente mercadológicos, de modo que a complexidade técnica ou a natureza intelectual do bem ou serviço não impede a aplicação do pregão se o mercado possui definições usualmente praticadas em relação ao objeto da licitação.⁶

Para tanto, considerando serem o “menor preço” e o “maior desconto” os critérios de julgamento admitidos para as licitações de bens e serviços comuns (art. 6º, XIII, NLL), somente será possível a adoção do pregão se as especificações do bem ou do serviço, dada a maturidade do mercado relevante (ainda que especializado ou com universo de players reduzido), forem passíveis de incorporação no edital do certame, em disposições objetivas e padronizadas⁷. Ou seja, apenas em tal contexto, no qual se poderá mensurar com objetividade e segurança o resultado final da futura contratação, é que será adequado empreender uma disputa concorrencial tendo como critério o “menor preço” ou o “maior desconto”.

Com efeito, o enquadramento de um bem ou serviço como comum dependerá das particularidades do caso concreto, não se mostrando viável que eventual regulamento venha a estabelecer uma lista taxativa ou pré-definida. Ocorrendo tal configuração, há que se adotar a modalidade pregão, independentemente do valor estimado para a contratação.



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

Daí nosso entendimento quanto à imprescindibilidade, no bojo da fase de planejamento da licitação, de manifestação da área técnica quanto ao enquadramento do bem ou serviço como “comum” ou não.

Concorrência para “serviços comuns de engenharia”

A despeito da taxatividade do inciso XLI do art. 6º no sentido de ser “obrigatória” a adoção da modalidade pregão no caso de “aquisição de bens e serviços comuns” e da previsão contida na parte final do parágrafo único do art. 29, surge a necessidade de enfrentar a referência aos “serviços comuns de engenharia” nas hipóteses de cabimento da concorrência, de acordo com a redação do inciso XXXVIII do art. 6º da NLL.

À primeira vista, parece haver contradição entre os mencionados dispositivos da Lei nº 14.133/2021 no ponto em que prevê a adoção obrigatória do pregão para serviços comuns (incluindo os de engenharia), e, ao mesmo tempo, prevê o cabimento da concorrência para “serviços comuns e especiais de engenharia”.

Para tanto, é preciso destacar que a manutenção da referência aos “serviços comuns de engenharia” no conceito de concorrência se justifica pelo histórico da tramitação dos projetos legislativos (PLS nº 559/2013 e PL nº 1.292/1995) que deram origem à Lei nº 14.133/2021, em especial no transcurso da elaboração e aprovação dos substitutivos na Comissão Especial e no Plenário da Câmara dos Deputados⁸.

No texto do substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 05/12/2018⁹, previu-se o afastamento da modalidade pregão para licitação de qualquer tipo de “serviço de engenharia” (parágrafo único do art. 28). A seu turno, foi desenvolvido no inciso XX do art. 6º do substitutivo da Comissão Especial o conceito de “obras e serviços comuns de engenharia”:

*XX – obras e serviços comuns de engenharia: construção, reforma, recuperação ou ampliação de bem imóvel **cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela Administração por meio de especificações usuais de mercado**;*

[grifou-se]

*Note-se que o conceito de concorrência veiculado no inciso XXXVIII do mesmo art. 6º do substitutivo – que continha a expressão “**serviços comuns e especiais de engenharia**”, partindo do pressuposto da exclusão de qualquer serviço de engenharia do âmbito do pregão – foi mantido pelo Plenário da Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, que viria, por fim, a ser adotado na Lei nº 14.133/2021.*



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

Ocorre que, no substitutivo apresentado no Plenário da Câmara dos Deputados no dia 17/06/2019¹⁰, após o acatamento de diversas emendas, houve significativa alteração na sistemática das licitações de serviços de engenharia, diante dos seguintes fatos: I) introdução de novos conceitos de “obra” e “serviço de engenharia”; II) exclusão do conceito de “obras comuns” então existente no inc. XX do art. 6º do substitutivo da Comissão Especial; III) a previsão expressa do cabimento do pregão para os “serviços comuns de engenharia”.

Todavia, como efeito de tais alterações, não houve a exclusão da referência aos “serviços comuns de engenharia” no conceito de concorrência, que só se justificava, na sistemática do projeto de lei, quando, até o substitutivo da Comissão Especial, tais serviços estariam excluídos do escopo do pregão.

De toda forma, restou aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Presidente da República a redação do inciso XXXVIII do art. 6º da NLL, de modo que não é dado ao intérprete simplesmente ignorar palavras e expressões da lei, como se inúteis e desnecessárias fossem. Daí a necessidade de proposição de uma interpretação conciliadora dessa aparente incoerência legal, no seguinte sentido:

I) em regra, em se tratando de serviço comum de engenharia na qual caibam os critérios de “menor preço” ou “maior desconto”, adotar-se-ia o pregão;

II) em casos excepcionais, dada a conformação do mercado, quando se vislumbre relevante variação de aptidão técnica na execução dos serviços – ainda que pareça paradoxal diante da própria compreensão do conceito de “serviços comuns” –, diante da insuficiência dos critérios de julgamento atrelados ao menor dispêndio para a Administração, admitir-se-ia a realização de concorrência do tipo “melhor técnica e preço”.

Não obstante tal proposição, o fato é que, com a aproximação procedimental entre pregão e concorrência na NLL, os efeitos deletérios decorrentes da adoção equivocada de modalidade licitatória para os serviços de engenharia, conforme reiterados julgados do TCU (anulação do certame e responsabilização dos agentes), tendem a ser mitigados ou mesmo afastados, já que, no final das contas, realizando-se o pregão ou a concorrência, seria observado igual procedimento.

A problemática da “obra comum”

Da observação da redação do inciso XXXVIII do art. 6º, do §3º do art. 18 e da alínea “a”, inciso II, art. 55, constata-se que a Lei nº 14.133/2021, sem a respectiva conceituação (vide motivo no tópico anterior), utiliza a expressão: “obras comuns” de engenharia.



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

Como visto no tópico anterior, no conceito de “obra e serviço comum de engenharia” vertido no inciso XX do art. 6º do substitutivo da Comissão Especial da Câmara dos Deputados há uma correlação com os mesmos pressupostos de enquadramento da modalidade pregão: “padrões de desempenho e qualidade” que “possam ser objetivamente definidos pela Administração por meio de especificações usuais de mercado”.

Pelo contexto do assunto vertido no §3º do art. 18¹¹ e nas alíneas “a” e “b” do inc. II do art. 55¹², percebe-se que a distinção entre “obra comum” e “obra especial”, na sistemática da NLL, apresenta repercussão em relação aos requisitos de especificação do objeto e ao prazo mínimo de divulgação do edital¹³.

Em se tratando de “obra” (art. 6º, XII, da NLL), é salutar que o setor da Administração que detenha conhecimento técnico acerca das atividades de engenharia e arquitetura se manifeste sobre o enquadramento da obra em questão como “comum” ou não, tendo em vista a existência ou não de pleno domínio do mercado acerca de sua execução e resultado.

Afinal, pela leitura, a contrario sensu, do §1º do art. 36 da NLL, em se tratando de “obra comum” impõe-se a adoção dos critérios de julgamento “menor preço” ou “maior desconto”, de modo que:

a) o prazo mínimo de divulgação seria de 10 (dez) dias úteis (art. 55, II, “a”, NLL);

b) admitir-se-ia a dispensa da elaboração de projetos desde que “demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados”, sendo necessário apenas o “projeto básico” (art. 18, §3º, NLL).

*Não se pode olvidar que o fato de o objeto da contratação ser uma “obra comum” não implicará no cabimento da modalidade pregão, porquanto a NLL, no parágrafo único do art. 29, deixou patente que “**o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia**”, excetos os “serviços comuns de engenharia”.*

Por fim, ainda quanto à definição de modalidades, entende-se que, sendo a obra “comum”, dado o pleno domínio do mercado acerca de sua execução e a viabilidade da Administração caracterizar, de forma padronizada, suas especificações, não se estará diante dos pressupostos para a caracterização do cabimento do diálogo competitivo, restando, por conseguinte, apenas a adoção da modalidade concorrência.

¹ Para tanto, vide: AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência*. 3 ed. Brasília: Senado Federal, 2020, p. 84-85.



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

2 “Padrões de desempenho e qualidade”, “objetivamente definidos pelo edital” e “especificações usuais no mercado”.

3 “I – Obra – toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta”.

4 AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência*. 3 ed. Brasília: Senado Federal, 2020, p. 93.

5 Trecho do voto do ministro Benjamin Zylmer no Acórdão TCU nº 1.046/2014-Plenário.

6 Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/Jornada%20de%20Direito%20Administrativo%20-%20Enunciados%20aprovados/jornada-de-direito-administrativo-enunciados-aprovados/@@download/arquivo>>.

7 Cf. AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência*. 3 ed. Brasília: Senado Federal, 2020, p. 94.

8 Para maior compreensão acerca do histórica da tramitação dos projetos de lei que deram origem à NLL, vide artigos de minha autoria publicados no Observatório da Nova Lei de Licitações: <http://www.novaleilicitacao.com.br/category/artigos/victor-amorim/>.

9 Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1698056&filenome=SBT-A+1+PL129295+%3D%3E+PL+1292/1995>.

10 Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1765896&filenome=PPR+1+PL129295+%3D%3E+PL+1292/1995>

11 § 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de **obras e serviços comuns de engenharia**, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, **a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos**.

12 Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

[...]

II – no caso de serviços e obras:

*a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, **no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;***

*b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, **no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;***

13 Para melhor compreensão da temática, vide: CAVALCANTE, Rafael Jardim. Um ensaio sobre ‘obras comuns de engenharia’ na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Observatório da Nova Lei de Licitações e Contratos, fev. 2021. Disponível em: <<http://www.novaleilicitacao.com.br/2021/02/05/um-ensaio-sobre-obras-comuns-de-engenharia-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos/>>.

Do estudo acima, compreende-se que

[...] a complexidade do serviço não é o fator decisivo para inseri-lo, ou não, no conceito de ‘serviço comum’, mas sim o domínio do mercado sobre o objeto licitado. Caso apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e se encontre disponível, a qualquer tempo, em um mercado próprio, o serviço pode ser classificado como serviço comum [...] “bem ou serviço comum” deve ser entendido como aquele que detém características padronizadas, identificável por denominação usual no mercado. Portanto, a noção de “comum” não está vinculada à estrutura simples de um bem ou de um serviço. Do mesmo modo, a estrutura complexa também não é razão bastante, por si só, para retirar a qualificação de “bem ou serviço comum”⁵, ou seja, no nosso caso, como há diversas empresas que atuam no ramo, constituindo um domínio do mercado sobre o objeto licitado, não há necessidade para se constituir consórcio, cuja opção ou escolha é usualmente cabível para contratações de objetos complexos ou vultuosos, cujo mercado não conte com uma pluralidade de empresas aptas a executá-los de forma isolada, consoante bem explana a doutrina.

É usual que a Administração Pública apenas autorize a participação de empresas em consórcio quando as dimensões e a complexidade do objeto e as circunstâncias concretas exijam a associação entre os participantes. São as hipóteses em que apenas poucas empresas estariam aptas a preencher as condições especiais exigidas para licitação



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

Diante do acima exposto, diante da justificativa técnica idônea descrita, a Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo e

- 1) Considerando o atendimento a legislação vigente na elaboração do Estudo Técnico Preliminar e na elaboração do Termo de Referência;
- 2) Considerando que todas as exigências legais foram cumpridas, nada havendo que possa suscitar dúvidas ou questionamentos face à obediência dos preceitos legais e os princípios constantes na legislação pertinente, notadamente na Lei 14.133/2021, no sentido de solicitar a vedação de consórcio para a realização do objeto da licitação;
- 3) Considerando que o pedido de impugnação da impetrante tem fulcro em assertivas equivocadas e oriundas, basicamente, na falta de compreensão do projeto, falta de visita técnica ao local da obra, e, provavelmente, na falta de acervo técnico ou atendimento aos requisitos de qualificação técnica legalmente exigidas;
- 4) Considerando que as exigências são comuns a todos os proponentes e obedecem aos ditames das NBRs pertinentes, Lei de 14.133/2021 e que toda a documentação foi disponibilizada, obedecendo-se os critérios da transparência, impessoalidade, moralidade e publicidade;
- 5) Considerando que a justificativa apresentada para o enquadramento da obra como **SERVIÇO SIMPLES, ou SERVIÇO COMUM**, é de veras idônea e consistente;
- 6) Considerando que não se vislumbra nenhum procedimento que possa coibir, iludir, transgredir ou dificultar a participação de empresas com capacidade técnica para a realização da obra/serviço;
- 7) Considerando que a formação de consórcio não trará nenhum benefício ao certame, nem diminuição de competitividade, muito pelo contrário, pois já há participação previa através de visitas técnicas em número bastante significativo para o valor da obra, o que garante uma disputa que beneficiará



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

o _____ município;

- 8) Considerando que o objeto da licitação não é de natureza complexa ou vultuosa;
- 9) Considerando que o mercado conta com uma pluralidade de empresas aptas a executar o objeto da licitação, de forma isolada, sem necessidade de formação _____ de _____ consórcio;
- 10) Considerando, não cabe mais ao edital permitir a participação de consórcios, pois a norma parte do pressuposto da viabilidade do acesso desses ao certame, mas sim vedar a presença desses quando isso representar prejuízo à competitividade e/ou a própria execução do objeto da contratação, tudo devidamente justificado e com fundamento nos estudos feitos na fase preparatória do _____ certame, _____ o _____ que _____ foi _____ regimento _____ cumprido.
- 11) Considerando é usual que a Administração Pública apenas autorize a participação de empresas em consórcio quando as dimensões e a complexidade do objeto e as circunstâncias concretas exijam a associação entre os participantes o que não é o presente caso, pois existe várias empresas aptas a preencher as condições exigidas para licitação, não advindo prejuízo algum para o município e para _____ o _____ certame;
- 12) Considerando demais justificativas acima expostas que comprovam a desnecessidade de formação de consórcio para execução de uma obra/serviço considerado de natureza simples, não vultuosa e não complexa,

A Secretaria de Obras e Urbanismo da Prefeitura Municipal de Laranjeiras do Sul, após o estudo do assunto em tela, tendo em vista o retro relatado e a apresentação das justificativas técnicas embasadas na técnica de engenharia, é de PARECER favorável, salvo melhor juízo do Departamento Jurídico da Comissão de Licitação, que se mantenha a vedação de participação de consórcios na licitação CONCORRÊNCIA PÚBLICA 019/2024-PMLS.



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
Estado do Paraná
SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

É este, senhor Presidente, o nosso parecer, salvo melhor juízo do Senhor Agente de Contratação, desde já, isentando-nos da fiscalização dos futuros procedimentos em relação às providências para o atendimento ou não de nosso parecer que foi elaborado com fulcro nas informações técnicas constantes no Edital de CONCORRÊNCIA PÚBLICA 019/2024.

Cingidos aos limites de nossa competência, aproveitamos o ensejo para reiterar votos de distinta consideração, colocando-nos ao inteiro dispor para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente

Leoni Luiz Meletti
Secretário Municipal de Obras e Urbanismo
Engenheiro Civil Sênior
CREA PR 9.990/D

Lucas Kyioshi Yamazaki
Diretor Geral do Departamento de Engenharia
Engenheiro Civil
CREA PR-81.408/D