

PROCESSO NUP Nº 27001.001552/2024-67

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20240001 - SECULT

ASSUNTO: ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL INTERPOSTA PELA EMPRESA LIMPTUDO SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA.

O Pregoeiro no uso de suas atribuições legais prevista no inciso IV, do art. 16, do Decreto Estadual nº 35.067, de 21 de dezembro de 2022 e suas alterações, passa a analisar e proceder com o julgamento da Impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico nº 20240001 – SECULT, interposta pela empresa **Limptudo Serviços de Limpeza e Conservação Ltda**, considerando as razões e fundamentações dispostas ao longo desta decisão.

Registre-se que o certame licitatório em apreço tem por objeto prestação dos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos (lixo comum), pelo período de 12 (doze) meses, nas condições estabelecidas neste edital e seus anexos.

DOS FATOS

Como asseverado acima, cuida o feito de certame licitatório objeto do Pregão Eletrônico nº 20240001 – SECULT, no qual a empresa **Limptudo Serviços de Limpeza e Conservação Ltda**, interpôs Impugnação ao Edital, em síntese, alegando:

“1. Ausência do Valor Estimado no Edital e Baixa Expectativa do Valor Total Licitado.”

“2. Reserva de Exclusividade para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte em Contratações com Valor Inferior a R\$ 80.000,00”

“3. Violação aos Princípios da Legalidade e Ampla Competitividade”

Finalizando sua peça, a Impugnante, requer a retificação do edital para que seja divulgado o valor estimado da licitação, exclusividade da contratação para microempresas e empresas de pequeno porte, ou a anulação do certame.

Eis o relato da demanda administrativa objeto deste julgamento.

DA MANIFESTAÇÃO DA SECULT

A Secretaria da Cultura do Estado do Ceará – SECULT, órgão

interessado e responsável pelo processo licitatório sob análise, emitiu resposta à impugnação, subscrita por Mauro Costa Fernandes – Orientador da Célula Administrativa – CEGEA/COAFI, Débora Varela Magalhães – Coordenadora Administrativo-Financeira-COAFI e Vitor Melo Studart – Coordenador Jurídico da SECULT, devidamente ratificada por Geciola Fonseca Torres – Secretária Executiva de Planejamento e Gestão Interna da Cultura, que ora transcrevemos:

“[...]”

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO - PE 20240001

PROCESSO: 27001.001552/2024-67

PREGÃO: 20240001 – SECULT/CE

ASSUNTO: RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

OBJETO: Prestação dos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos (lixo comum), pelo período de 12 (doze) meses, nas condições estabelecidas no edital e seus anexos.
IMPUGNANTE: LIMPTUDO SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA

A SECRETARIA DA CULTURA DO ESTADO DO CEARÁ, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ n.º 07.954.555/0001-11, com sede na Rua Major Facundo, 500, Centro, Fortaleza-CE, vem em razão da IMPUGNAÇÃO ao Edital do Pregão Eletrônico de número em epígrafe, proposta por LIMPTUDO SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º. 03.825.354/0001-63, com sede na Rua Antônio Sá e Silva, 1404, Tamatanduba, Eusébio-CE, CEP: 61.768-430, apresentar as suas respostas à impugnação, para ao final decidir, como segue:

DA TEMPESTIVIDADE

À análise preliminar, cumpre a verificação dos requisitos formais para a apresentação da presente Impugnação, a qual foi protocolada na Central de Licitações do Estado do Ceará, no dia 22 de agosto de 2024.

Neste sentido, vale analisar a situação fática acima com o que preceitua o art. 164, da Lei Federal nº 14.133/21, in verbis:

“Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta 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.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.”

Desta feita, considerando que a data de abertura do certame está designada para o dia 28/08/2024, resta tempestiva a presente impugnação.

DO RELATÓRIO

A SECRETARIA DA CULTURA publicou o edital para a realização de processo licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, objetivando a prestação dos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos (lixo comum), pelo período de 12 (doze) meses, visando atender a demanda dos serviços no tocante à limpeza, bem como, controlar e reduzir riscos ao meio ambiente e assegurar o correto manuseio e disposição final dos resíduos, de acordo com as disposições regulamentares e condições que serão estabelecidas em termo de referência. Publicado o Instrumento convocatório no DOE dia 22 de julho de 2024, a empresa acima qualificada apresentou impugnação, requerendo a retificação do mesmo.

A empresa LIMPTUDO SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA., traz em sua Impugnação os seguintes argumentos:

1) Ausência do valor estimado no Edital e baixa expectativa no valor licitado (Orçamento Sigiloso);

1.1) Que ao prever que o quantitativo dos serviços ou produtos será contratado por

demanda, o que reduz significativamente a estimativa do valor total lícitado;

2) Reserva de exclusividade para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte em contratações com valor inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

3) Violação aos princípios da legalidade e ampla competitividade.

Este é o breve relatório, passamos a responder de forma objetiva.

DA ANÁLISE DO MÉRITO

1. AUSÊNCIA DO VALOR ESTIMADO NO EDITAL E BAIXA EXPECTATIVA NO VALOR LICITADO (ORÇAMENTO SIGILOSO)

Quanto ao primeiro argumento, destaca-se que:

A Lei de Licitações (Lei Federal n.º 14.133/2021), trouxe a possibilidade de a Administração Pública optar, desde que haja justificativa prévia, pelo caráter sigiloso do valor estimado nos procedimentos licitatórios instaurados sob a modalidade pregão eletrônico. Vejamos:

Lei Federal n.º 14.133, de abril de 2021.

“Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

II - (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.” (grifou-se)

Desta feita, verifica-se a legalidade de tal procedimento, o que não pode ser interpretado como violação à competitividade do certame.

No mesmo sentido é a IN - Seges/ME n.º 73/2022, ao apresentar dispositivo com conteúdo similar ao do art. 24 da Lei Federal n.º 14.133/2022, destacando-se que é necessária a justificativa do sigilo do orçamento estimado da contratação:

“Orçamento estimado sigiloso **Art. 12. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.**

§ 1º - Para fins do disposto no caput, o orçamento estimado para a contratação não será tornado público antes de definido o resultado do julgamento das propostas, observado o § 1º do art. 30.

§ 2º - O caráter sigiloso do orçamento estimado para a contratação não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo.

§ 3º - Nas hipóteses em que for adotado o critério de julgamento pelo maior desconto, o valor estimado ou o valor de referência para aplicação do desconto constará obrigatoriamente do edital de licitação.” (grifou-se)

Urge destacar também que o entendimento do Tribunal de Contas da União vai na mesma linha de raciocínio, vejamos:

“Embora sob o regime da Lei 8.666/93 e da Lei 10.520/2002, em especial, tenha havido diversas discussões doutrinárias e jurisprudenciais acerca do sigilo do orçamento das licitações, **é fato que a Lei 14.133/2021 positivou essa possibilidade, mediante as devidas justificativas acerca da sua conveniência e do momento adequado de sua divulgação.** (Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023).”

Nesse diapasão, verifica-se que desde que justificado na fase instrutória/planejamento da contratação/licitação, a adoção do caráter sigiloso do valor estimado da licitação no instrumento convocatório é permitida, o que foi devidamente realizado por este órgão, constando nos autos da contratação a justificativa prévia para utilização do orçamento sigilo no procedimento licitatório em epígrafe.

Tal decisão, além de encontrar fundamento jurídico, tomou por base o fato de que, a

depende do mercado, a publicação do orçamento estimado da contratação poderá ocasionar o chamado “efeito âncora”, onde os licitantes elevam seus preços propostos para se aproximar do valor de referência da Administração, ainda que seu produto valha bem menos, tendo uma margem maior para a etapa de lances, reduzindo assim o poder de barganha da Administração.

Nessas situações, a consagração de princípios próprios da Administração Pública (interesse público e eficiência, sobretudo), recomendam que o preço orçado pela Administração seja mantido sob sigilo até o fim da disputa.

Assim sendo, busca-se através do orçamento sigiloso a majoração da assertividade pela Administração, na escolha da contratada que, sabendo dos riscos e complexidades dos serviços, apresentar proposta dentro da sua realidade para que tenha capacidade de honrar os compromissos assumidos na fase licitatória.

Desta forma, o **ORÇAMENTO PREVIAMENTE ESTIMADO PARA A CONTRATAÇÃO SERÁ TORNADO PÚBLICO APENAS E IMEDIATAMENTE APÓS O ENCERRAMENTO DA LICITAÇÃO**, sem prejuízo divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, conforme disposto no Termo de Referência.

Nessa linha, o orçamento estimado da contratação no pregão não constará no edital, mas está no processo do certame e será disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

O valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação será tornado público apenas e imediatamente **após o encerramento do envio de lances sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas.**

Além de questionar o fato de o edital não divulgar o valor estimado, a empresa Impugnante aduz que o mesmo prevê que os quantitativos dos serviços ou produtos serão contratados por demanda, e isso reduz significadamente a estimativa do valor total licitado.

Mais uma vez, o argumento escolhido pela Impugnante não merece prosperar, haja vista que diversamente do aduzido, o Termo de Referência do Edital, dispõe que **a execução se dará por empreitada por preço global, sendo a unidade de medida: 12 (doze) meses.**

Urge destacar também que mesmo que a contratação fosse por demanda, poderíamos adotar a ampla disputa, tendo em vista que o preço estimado consta acima do limite obrigatório para realização de licitação com exclusividade as ME/EPPs e que trata de uma licitação de objeto único e indivisível.

Conclui-se que, considerando que consta nos autos do processo administrativo a justificativa para a utilização do orçamento sigiloso para o presente processo licitatório, constando, considerando também que no edital há o detalhamento dos quantitativos e demais informações necessárias para a elaboração das propostas, **o argumento trazido pela empresa Impugnante deve ser refutado em sua totalidade.**

2. DA RESERVA DE EXCLUSIVIDADE PARA MICROEMPRESA E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE EM CONTRATAÇÕES COM VALOR INFERIOR A R\$ 80.000,00

No que concerne ao segundo argumento trazido pela empresa Impugnante, apresentamos os art. 47 e 48, inciso I, ambos da Lei Complementar n.º 123/2006, de 14 de dezembro de 2006, que trata da temática:

“Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica (...)

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Vide Lei

nº 14.133, de 2021)

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);” (grifo nosso)

Quanto à obrigação de a Administração adotar o regramento insculpido no inciso I, do art. 48, transcrito acima, ressaltamos a possibilidade de a Administração proceder com seu afastamento **nos casos de licitações com valor acima de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).**

O procedimento licitatório em sob análise possui preço de referência acima do valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), não gerando assim, obrigação para a administração pública realizar o certame de forma exclusiva para ME e EPP, optando, portanto, pela ampla disputa, considerando as especificidades e condições do serviço a ser executado. **Insta salientar que a licitação em comento trata de objeto único de natureza indivisível, não havendo possibilidade de reserva de exclusividade (cota reservada).**

Cumpre ainda mencionar que, o instrumento convocatório traz itens que discorrem sobre o tratamento favorecido às ME/EPPs, mesmo a licitação sendo por ampla disputa, in verbis:

“15. DA FASE DE JULGAMENTO

(...)

15.5. Caso o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar tenha se utilizado de algum tratamento favorecido às ME/EPPs, o pregoeiro verificará se faz jus ao referido benefício.

15.6. Verificadas as condições de participação e de utilização do tratamento favorecido, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço em relação ao máximo estipulado para contratação neste edital e em seus anexos.”

Sendo assim, com base no artigo 48, inciso I da Lei Complementar n.º 123/2006, apresentamos as razões da não aplicação dos arts. 47 e/ou 48 da LC nº 123/06, pois o valor estimado/referência da licitação/contratação consta acima do delimitado pelo diploma legal em estudo - **argumento devidamente rebatido.**

3. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E AMPLA COMPETITIVIDADE

Diante das alegações da Impugnante, cumpre destacar que a Administração Pública é regida por fundamentos que norteiam o bom desempenho de suas atividades e esses fundamentos condicionam o padrão que as organizações administrativas devem seguir e estão presentes no artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]**

Tomando por base o princípio da legalidade, que reza que todos os atos administrativos devem ser regidos pela lei, os atos praticados na elaboração dos documentos que compõem o Pregão Eletrônico nº 20240001 – SECULT/CE, tiveram embasamento em legislações e normativos vigentes, **não havendo qualquer óbice à utilização da ampla disputa quando o valor da contratação não estiver limitado a R\$ 80.000,00 (oitenta mil)**, assim como, a adoção do orçamento sigiloso, o qual foi precedido de justificativa que compõe os autos da licitação.

Em tempo, cumpre ressaltar que a adoção do orçamento sigiloso (ausência do valor estimado no edital) não fere o princípio da competitividade, uma vez que, os requisitos para execução do objeto a ser contratado estar devidamente indicado no instrumento convocatório através do Termo de Referência, podendo o licitante averiguar os custos a serem despendidos, como também, os ganhos através das especificações dispostas no Anexo I - Termo de Referência do Edital, não sendo o valor estimado da contratação parâmetro para competitividade em uma licitação.

Esta Administração, primando pela eficiência do gasto público, bem como pela vantajosidade da contratação, ponderou diversos quesitos para a instrução processual e a elaboração do edital, inclusive, visando a ampla concorrência do certame e atendimentos das normatizações vigentes.

Os requisitos estabelecidos no presente Edital evidenciam as exigências mínimas necessárias à garantia da regular execução contratual, ponderados seus impactos em relação à competitividade do certame. As exigências são razoáveis e não comprometem o caráter competitivo do certame, tendo em vista a dimensão da presente contratação, conforme detalhamento do Termo de Referência.

DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, **CONHECEMOS DA IMPUGNAÇÃO** uma vez que presente os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, subsidiados pela legislações vigentes e considerando o princípio da isonomia e estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, e com lastro nos posicionamentos levantados, decidimos pela **IMPROCEDÊNCIA** do Pedido de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 20240001 – SECULT/CE, interposto pela empresa LIMPTUDO SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA, CNPJ/MF sob o nº. 03.825.354/0001-63.

[...] (Sic - Grifos do original).

DA ANÁLISE

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a Administração, na busca pelo fim público, deve respeitar todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo.

Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias.

No campo das licitações, estes princípios importam, principalmente, que o administrador observe as regras que a lei e o instrumento convocatório traçaram para o procedimento, tratando-se, pois, de verdadeira garantia ao administrado, na medida em que são evitados subjetivismos e preferências.

Neste sentido, a Lei nº 14.133/2021 prescreve, *ipsis litteris*:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do

julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Isto posto, surge para Administração, como corolário dos postulados supra, o dever de pautar seu julgamento segundo critérios objetivos, evitando-se assim, surpresas e subjetivismos na avaliação operada.

No caso que ora se cuida, a empresa **Limptudo Serviços de Limpeza e Conservação Ltda** pugna o edital em apreço, requerendo a retificação do edital com a divulgação do valor estimado da licitação e exclusividade da contratação para microempresas e empresas de pequeno porte.

Por envolver questão referente a elaboração do Edital, foi solicitado manifestação da Secretaria da Cultura do Estado do Ceará – SECULT, a qual emitiu Resposta à Impugnação, ora transcrita acima.

Vale frisar, que o setor técnico elabora o Termo de Referência, especificando o objeto diante da real demanda, definindo as exigências que a Administração necessita e o que pretende com a futura contratação.

Neste íterim, cabe ressaltar que foge da competência do Pregoeiro avaliar questões inerentes à fase interna do Procedimento Licitatório em análise, as quais são de exclusiva responsabilidade do órgão interessado, razão pela qual o Decreto Estadual nº 35.067/2022, que regulamenta o pregão no âmbito do Estado Ceará, previu o seguinte:

Art. 24. Compete ao agente de contratação e à comissão de contratação da Central de Licitações, sem prejuízo das atribuições previstas nos arts. 47-A, 47-B, 47-C, 47-D e 48 da Lei Complementar Estadual nº 134, de 07 de abril de 2014:

[...]

II - receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, **subsidiado pela área responsável pela sua elaboração e pela elaboração do termo de referência ou do projeto básico;**

[...]

§ 1º O agente de contratação e a comissão de contratação contarão sempre que necessário, **com o apoio dos setores de assessoramento técnico e jurídico dos**

órgãos e entidades promotoras da licitação para o desempenho das funções essenciais à condução do certame, sem prejuízo da atuação da Prolic/PGE
(Grifos nossos)

Desta feita, considerando que as alegações da Impugnante referem-se a questionamentos relacionados à confecção e à elaboração do Edital, portanto fase interna do certame, este Pregoeiro limita-se a acolher a resposta emitida pela SECULT, em razão de sua competência legal restrita.

Isto posto, com base nos princípios e na previsão legal das normas disciplinadoras da licitação, e considerando, ainda, a Resposta à Impugnação emitida pela SECULT, conclui-se pelo não acolhimento da impugnação ao Edital apresentada pela empresa **Limptudo Serviços de Limpeza e Conservação Ltda.**

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, à luz da legislação vigente aplicável, e, ainda, considerando a Resposta à Impugnação emitida pela Secretaria da Cultura do Estado do Ceará – SECULT, este Pregoeiro decide pelo **NÃO PROVIMENTO** da impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 20240001 – SECULT, interposta pela empresa **Limptudo Serviços de Limpeza e Conservação Ltda**, mantendo-se o Edital nos seus exatos termos.

Fortaleza, 27 de agosto de 2024.

José Edson Bezerra
Pregoeiro