



## DECISÃO - IMPUGNAÇÃO

**REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO (RDC) Nº 01/2023**

**IMPUGNANTES: ZURBAN ENGENHARIA LTDA., RICARDO HOEVELER COSTA e SELT ENGENHARIA LTDA.**

**IMPUGNADA: CONSÓRCIO AMESP**

**Ref.:** LICITAÇÃO COMPARTILHADA na modalidade Regime Diferenciado de Contratação (RDC), no regime de contratação integrada, do tipo técnica e preço, em sessão pública, em lote único, destinada ao Registro de Preços para eventual contratação de pessoa jurídica ou consórcio de empresas, para a execução de solução integrada que compreenda a elaboração de projetos básico e executivo, para a aquisição de ativos, destinados à efficientização de energia.

### **1. DECISÃO:**

O Presidente da Comissão Permanente de Licitação da AMESP diante das razões expostas, DECIDE:

Conhecer das impugnações interpostas pelas empresas: **ZURBAN ENGENHARIA LTDA.**, pessoa de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 27.384.743/0001-69, com sede à Rua Conselheiro Mafra, 220, sl 806, Centro, Florianópolis/SC, CEP: 88010-100; por **RICARDO HOEVELER COSTA**, brasileiro, casado, advogado, inscrito na OAB sob o nº 137.554,



com endereço à rua Nunes Vieira, 734/401, Santo Antônio, Belo Horizonte; e por **SELT ENGENHARIA LTDA.** estabelecida à Avenida Raja Gabaglia, número 2.640, 3º andar, Estoril, Belo Horizonte/MG, CEP 30.494-170, devidamente inscrita no CNPJ sob o número 19.187.475/0001-67, posto que tempestivas, para, no mérito, NEGAR-LHES PROCEDENCIA, decidindo pelo prosseguimento do certame nos exatos termos do edital publicado.

## **2. DAS ALEGAÇÕES DOS IMPUGNANTES:**

### **2.1. DA IMPUGNAÇÃO DA ZURBAN ENGENHARIA LTDA.**

A impugnante Zurban Engenharia Ltda., apresentou impugnação em que foi questionada a opção pela Locação de Ativos para fins de locação de luminárias, uma vez que não haveria estudo de viabilidade econômica que justificasse essa modalidade. Requereu, assim, a apresentação de um estudo técnico de viabilidade que comprove a vantajosidade da locação em relação à aquisição dos produtos.

Questionou, ainda, a vida útil de equipamentos apresentada no Apêndice I, uma vez que não haveria histórico de luminárias LED com vida útil de 18 anos, requerendo a apresentação de justificativa ou estudo técnico que comprove a referida vida útil.

### **2.2. DA IMPUGNAÇÃO DE RICARDO HOEVELER COSTA**

O impugnante apontou suposta irregularidade do regime de contratação integrada por ausência de preenchimento dos requisitos do art. 9º do RDC. Para tanto, alega o histórico de contratações da AMESP e a desnecessidade de projeto básico, o que afastaria a contratação integrada.

Apontou, ainda, a impossibilidade de uso de registro de preços para o objeto licitado, uma vez que o objeto do contrato não seria padronizada. Por fim, alegou suposta aglutinação indevida por violação ao princípio do parcelamento do objeto, haja vista a ocorrência de lote único.

Requeru assim que fossem realizadas alterações no Edital com o fito de violar irregularidades.

### **2.3. DA IMPUGNAÇÃO DA SELT ENGENHARIA LTDA.**

O impugnante alegou a impossibilidade de uso do RDC no presente caso, sob o fundamento de que este regime é excepcional e de que não haveria estudo técnico que ampare essa decisão pela AMESP. Da mesma forma, apontou suposta ilegalidade no uso da contratação integrada por não haver compatibilidade com o objeto da licitação. Neste ponto, alega o impugnante que a AMESP já realizou outras contratações similares mediante Pregão ou Concorrência e que não haveria razão para contratação de elaboração de Projeto Básico.



A impugnação questionou, ainda, o uso de registro de preços para contratação integrada, sob o fundamento de que a iluminação pública não se trata de serviço essencial e de caráter contínuo. Além disso, alegou o impugnante que o prazo contratual não seria compatível com a opção pelo registro de preços.

Ademais, aponta ausência de justificativa para o percentual 70%-30% para a técnica e preço, apontando, ainda, a suposta ausência de prevalência intelectual.

Também se questionou a aglutinação em um único lote, uma vez que atividades diversas poderiam ser parceladas, requerendo que sejam realizadas as alterações necessárias no Edital.

Além disso, o Impugnante alegou que os atestados de capacidade técnica estariam em desconformidade com a lei, por não se referirem à parcela de maior relevância e valor significativo do objeto, além de haver exigências que não guardariam relação com o objeto da licitação.

Por fim, foi questionada a necessidade de apresentação de documentação técnica das luminárias e componentes na proposta técnica, uma vez que esta corresponderia a amostra do produto, o que só poderia ser exigido do licitante classificado em primeiro lugar.





Ao final requereu-se, a título de esclarecimento, a apresentação de três marcas de luminárias de mercado que atendessem ao edital, bem como acesso à pesquisa de preços realizada para elaboração do instrumento convocatório.

Relatados os itens objetos de impugnação, passa-se, agora, a considerações relativas à origem do certame e à análise de individual de cada um tópico impugnados.

### **3. DO MÉRITO**

#### **3.1. Da origem do Certame – Chamamento Público nº 01/2022**

Em decorrência da Manifestação de Interesse Privado formulada pela empresa FP Projetos e Consultoria Ltda. no dia 18 de julho de 2022 foi publicada no site da AMESP e no Diário Oficial dos Municípios Mineiros a Autorização nº 001/2022, autorizando a citada empresa a realizar os *“estudos técnicos estudos técnicos voltados à concepção e ao desenvolvimento de estudos técnicos e proposições inovadoras relativas à melhorias nos sistemas de iluminação pública e demais unidades consumidoras de energia elétrica dos municípios componentes do Consórcio AMESP, bem como na geração de energia solar através da geração distribuída a serem efetuados junto aos ativos , áreas e prédios públicos municipais.”*



Dando seguimento ao procedimento e, com o fito de dar ampla publicidade propiciando que outras empresas interessadas também pudessem manifestar o interesse em apresentar os referidos estudos, no dia 23 de agosto de 2022, foi publicado, no site da AMESP e no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, o Edital de Chamamento Público de Procedimento de Manifestação de Interesse nº 001/2022.

Contudo, nenhuma outra empresa manifestou interesse em apresentar os estudos, de forma que apenas a empresa FP Projetos e Consultoria Ltda., apresentou extensos estudos e concluindo que a Locação de Ativos seria a solução ideal para a melhoria e inovação nos sistemas de iluminação pública e de prédios públicos.

Os referidos estudos contaram com relatórios técnicos de engenharia, análises econômico-financeiras e modelagem jurídica, conforme exigido no instrumento de convocação do Chamamento Público e documentação disponibilizada a todos no site da AMESP ou mediante requerimento em sua sede.

Tratando-se o PMI (Procedimento de Manifestação de Interesse) de procedimento auxiliar das licitações previsto no Decreto Federal nº 8.428/2015 e no Decreto Estadual 48.377/2022, tem-se que, proferido o seu resultado, a Administração Pública poderá utilizar os projetos, levantamentos, investigações e estudos apresentados em licitação, se for de seu interesse.

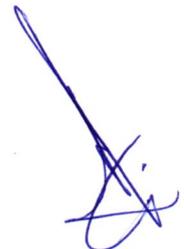
Nesse sentido, tendo em vista que a FP Projetos e Consultoria foi a única participante do Chamamento Público e, dada a relevância dos estudos apresentados, optou a AMESP por aprovar os estudos apresentados e realizar o presente RDC compartilhado.

### **3.2. Dos itens impugnados:**

#### **3.2.1. Da legalidade da Locação de Ativos para locação de luminárias.**

Apontou a impugnante Zurban Engenharia Ltda. que não haveria estudo técnico de viabilidade que demonstrasse que a locação de ativos seria a opção mais viável para fins de locação de luminárias. Contudo, refutando o que afirma a Impugnante e conforme foi apresentado no Apêndice I, o estudo de viabilidade originado do Chamamento Público nº 001/2022 foi realizado com base, não só nas características dos 28 municípios abrangidos pelos estudos, mas também na análise da disponibilidade de recursos oriundos da Contribuição de Iluminação Pública – CIP de cada um deles.

Importante salientar que o superávit dos municípios consorciados são diferentes com relação à arrecadação dessa Contribuição, e de uma forma geral, há carência de recursos para a troca da iluminação pública e demais investimentos no setor.





Desta forma, os estudos que precederam esse processo concluíram que a locação de ativos seria a melhor modalidade capaz de proporcionar a modernização do parque de iluminação de todos os 28 municípios consorciados, através da atração de investimentos privados para suprir as deficiências de recursos possíveis através do ganho de escala.

Conforme normatizado pelo art. 47-A da Lei Federal n.º 12.462/2011, é permitido à administração pública firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis nos quais o locador realiza a prévia aquisição, construção e reforma dos bens especificados pela administração. Os bens fornecidos pela empresa ou consórcio de empresas por meio de eventual contrato de locação, ao final do período contratado, serão revertidos ao patrimônio do município contratante.

Não há, na legislação, qualquer limitação ao tipo de ativo a ser locado, de modo que ativos de iluminação pública podem ser, inquestionavelmente, objeto desta modalidade de contratação.

Trata-se de modalidade por meio do qual o município poderá imediatamente utilizar-se de modernização da rede de iluminação pública e produção de energia fotovoltaica sem que para tanto necessite dispendir volumosa quantia, utilizando-se de recursos disponíveis a longo prazo, cabendo ao particular realizar os investimentos necessários à construção e fornecimento dos bens.



Vale ressaltar que o valor mensal de locação poderá ser pago inclusive por meio da economia gerada pelos próprios equipamentos e, não obstante, ao final da locação os bens serão revertidos aos municípios, garantindo a eficiência econômica do modelo.

Nesse sentido, tratando-se de modelo contratual por meio do qual o particular, com recursos próprios ou de terceiros, financia determinado ativo e, posteriormente, o loca para a administração, trata-se de meio utilizado, em regra, quando há incapacidade econômica do órgão público de custear determinado projeto de infraestrutura em montante vultoso, adequado, portanto, à situação dos municípios integrantes do Consórcio.

Vê-se aqui a primeira grande vantagem da Locação de Ativos frente à formalização de PPPs: na locação o investimento inicial é feito pelo locador, que só poderá começar a receber pela locação dos ativos após a sua construção. No caso das PPPs, a contraprestação do poder público começa a ser repassada ao ente privado logo no início do contrato frente às etapas iniciais de mobilização.

A AMESP, frente aos estudos técnicos realizados através da PMI, optou por acatar pela locação de ativos, visto que a grande maioria dos pequenos municípios que compõem o consórcio não possui recursos suficientes para a aquisição da tecnologia LED para iluminação pública para aplicação imediata, bem como para a substituição da iluminação de prédios públicos e construção de usinas solares fotovoltaicas.



A solução apresentada representa a forma mais econômica e eficiente de se atualizar o parque de iluminação, uma vez que o locador deve garantir que todos os equipamentos funcionem de forma adequada, durante todo o período contratual, como exposto no edital.

Ademais, como já dito e sobredito, após o período delimitado para a locação dos ativos, estes devem ser transferidos aos municípios sem que haja a necessidade de nova licitação para aquisição desses produtos. Ou seja, não existe a possibilidade de interrupção abrupta dos serviços de iluminação pública, tampouco a retomada dos ativos pelo locador.

Também houve o cuidado de serem exigidos equipamentos de qualidade técnica suficiente, garantia de longa vida útil e valor residual considerável, para os municípios locatários, ao final do período de locação. Tal fato deve ser conferido em números no *'APENDICE I – MODELAGEM ECONÔMICA FINANCEIRA – Item 5.6. Valor residual e saldo de energia após período de locação'*.

Há alguns anos a AMESP vem buscando maneiras de proporcionar aos seus consorciados, formas de viabilizar a modernização do parque de iluminação pública. Por isso realizou a publicação de PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse visando buscar no mercado a melhor solução para a contratação, conforme já foi exposto.



E, como o próprio Impugnante demonstra, por se tratar de um consórcio de municípios, há carência de casos exitosos no Brasil de realização da aquisição por meio de PPP de iluminação pública.

Também no caso das PPPs citadas pela Impugnante tem-se um prazo de Parceria variando entre 13 a 25 anos (média de 18,3 anos) ou praticamente o dobro do prazo modelado para a locação de ativos previsto pelo edital da AMESP, o que se mostra, só por isso, menos atrativo.

Ressalta-se que a AMESP teve muito cuidado com a questão da qualidade técnica, vida útil e eficácia dos equipamentos, evitando a instalação de equipamentos que, em curto e médio prazos, poderiam onerar os cofres públicos com a necessidade de substituições, bem como deixariam de entregar a segurança e visibilidade que se espera com a troca do parque de iluminação dos municípios. Na modalidade de locação de ativos foi possível garantir com mais assertividade essas características.

As luminárias de primeira linha fabricadas e ou comercializadas no país possuem vida útil superior 100.000 horas ou 23.6 anos, sendo objeto de locação por no máximo 10 anos, e transferidas ao município após o término desse período. *Vide 'APENDICE I – MODELAGEM ECONÔMICA FINANCEIRA – Item 5.6. Valor residual e saldo de energia após período de locação'.*



Por fim, se não bastassem as diferenças apresentadas acima, a Impugnante peca por comparar o valor por ponto de iluminação balizado para esse certame com valores obtidos em processos licitatórios já realizados, com descontos concedidos pelos proponentes vencedores.

Citou a impugnante Zurban Engenharia Ltda, a título de exemplo, a PPP realizada em Campinas. Trata-se de comparação entre municípios de portes muito diferentes, sendo Campinas um dos municípios mais desenvolvidos do país, não havendo comparação entre capacidades financeiras e operacionais. Ademais, o objeto foi licitado com 63% de desconto, o que, no caso da AMESP, só poderá ser verificado após o certame.

### **3.2.2. Da vida útil dos equipamentos.**

Alegou a Zurban Engenharia Ltda que a AMESP não apresentou qualquer justificativa ou estudo técnico que comprove que a vida útil das luminárias é de 18 (dezoito) anos.

Todavia, em consulta na internet junto aos principais fabricantes de luminárias LED para iluminação pública, comprova-se que a maioria deles já oferta produtos com vida útil (manutenção do fluxo luminoso) superior aos 18 anos.



A lista de luminárias LED para iluminação pública que possuem o Selo Procel apresenta atualmente (atualização de 10/03/23) 29 diferentes fornecedores, e 1059 produtos. Se analisarmos a vida (h) dos produtos detentores desse Selo, verifica-se que pelo menos 20% deles apresentam produtos com vida útil superior a 100.000 horas (aproximadamente 24 anos) e os outros 80% possuem vida útil superior a 75.000 horas (aproximadamente 18 anos).

Como o processo de nota técnica valoriza produtos com maior vida útil, é de se esperar que os possíveis licitantes venham a ofertar, no mínimo, produtos com 18 anos de vida útil.

Finalmente, destaca-se que toda a modelagem técnica desenvolvida se utilizou de luminárias com no mínimo 18 anos de vida útil e selo Procel, para compor o processo com valorização de produtos com melhor técnica.

Reitera-se ainda que as empresas de engenharia ou os consórcios de empresas interessadas neste certame podem oferecer livremente quaisquer luminárias que tenham selo Procel.

Importante a impugnant se ater que este processo não é para aquisição de luminárias e sim para contratação de obras de produtos de eficiência energética instalados e posterior locação.



Com relação ao estudo de viabilidade solicitado pela impugnante Zurban Engenharia Ltda, o *'Apêndice A – Caderno de Diagnóstico de Engenharia'* apresenta um detalhado estudo técnico da situação atual de cada um dos 28 municípios associados à AMESP. Da mesma forma, o *'Apêndice D – Metodologia e Especificações Técnicas'* detalha todas as características mínimas desejadas para que os ativos a serem locados aos municípios sejam de boa qualidade e durabilidade.

Por fim, o *'Apêndice I – Modelagem Econômica Financeira'* contém todo o estudo de viabilidade para o processo, demonstrando a viabilidade de implantação do projeto pelos municípios consorciados.

Destaca-se ainda nesse mesmo Apêndice I, o item 5.6., em que são descritos os valores residuais dos ativos que serão repassados aos municípios, bem como o potencial de energia a ser economizado, o que demonstra a realização de estudos de viabilidade.

Importante ressaltar que todos os estudos de viabilidade por meio de Chamamento Público foram realizados por empresa de conhecimento técnico comprovado nas matérias, conforme amplamente divulgado nos órgãos oficiais e no próprio site da AMESP.

### **3.2.3. Da Contratação Integrada.**



Alega o impugnante Ricardo Hoeweler Costa, que não seria possível a Contratação Integrada por ausência de preenchimento dos requisitos do art. 9º da Lei do RDC.

De acordo com a impugnação apresentada, não haveria inovação tecnológica suficiente que justificasse a contratação de empresa para elaborar Projeto Básico, sendo este dispensável pelas normas reguladoras do setor elétrico.

O presente certame foi fruto de extensa pesquisa realizada através de Procedimento de Manifestação de Interesse e busca a inovação tecnológica e técnica, de modo maximizar o ganho de eficiência energética e econômica.

Em relação a este certame, destaca-se que o objetivo da contratação é o ganho de eficiência energética e econômica, objetivos que dependem diretamente da melhor tecnologia e metodologia empregadas. Portanto, preenchidas as condições previstas no art. 9º da Lei Federal n. 12.462/2012 para a contratação integrada.

As demandas levantadas pelos municípios que integram a AMESP apontam para a necessidade de uma solução integrada que envolve a elaboração dos projetos e posterior fornecimento de produtos, equipamentos e materiais para a melhoria da eficiência energética da iluminação pública e de prédios públicos, bem como a geração de energia limpa por meio da produção solar. Dessa maneira, como procedimento



prévio à efetiva locação, o Contratado deverá desenvolver mecanismos e construir os ativos de modo que os bens efetivamente cumpram a sua finalidade.

Necessário observar que o RDC, através da contratação integrada, permite a supressão de diversas licitações que seriam necessárias para a obtenção do resultado final, o que, evidentemente, acarreta celeridade e economia para o Consórcio.

A mesma empresa, ou consórcio de empresas, que locará os ativos para os Municípios será responsável pela elaboração dos projetos técnicos, garantindo assim a maior eficiência dos produtos que serão fornecidos em conformidade com o previsto em projeto e economia aos cofres.

Nesse sentido, os *'Anexos I – Termo de Referência – Anteprojeto'*, o *'Apêndice D – Metodologia e Especificações Técnicas'* e, em especial, o *'Apêndice C – Das Propostas (Técnicas e Comercial) e exigências de habilitação'*, detalham os critérios de pontuação técnicas e valorizam os Licitantes, que apresentem, em suas propostas, a inovação tecnológica e a melhor técnica.

Com base no Apêndice C, os licitantes possuem as informações necessárias para que possam se organizar de forma individual ou em consórcio, buscando a formatação de propostas que tragam ao certame as melhores estruturas técnicas com relação a experiências anteriores na



área da engenharia elétrica, com equipes adequadas, para a execução do objeto do certame, incluindo todas as necessidades relacionadas à locação ao longo do período contratual.

Conforme demonstrou o estudo, os 28 municípios consorciados possuem características específicas de iluminação pública, de prédios públicos e de locais para construção de usinas solares. Como o Edital trata de potencial construção e locação de centenas de usinas solares fotovoltaicas e milhares de pontos de iluminação pública e indoor, é essencial a realização de projetos de instalações elétricas e elaboração de data books para controle dos ativos.

A construção de usinas de micro e mini geração solar dependem da conexão com a distribuidora de energia local e, somente com a elaboração dos projetos básicos e executivos efetuados após a definição e aprovação de seu local de instalação, será possível a formulação de consultas, obtenção de pareceres de acesso e ligação das usinas à rede elétrica, gerando os efeitos de compensação de energia almejados pelos municípios consorciados.

Ademais, os projetos de instalações elétricas e projetos luminotécnicos se caracterizam como o principal instrumento de controle dos novos ativos instalados e conferência da economia de energia a ser obtida.



Em especial ao que se refere aos projetos luminotécnicos, estes são necessários para comprovar o atendimento aos requisitos de classificação de vias, níveis de iluminância, fatores de uniformidade, exigidos pela 'NBR 5101 – Iluminação pública', norma essa que baliza os critérios mínimos para prover segurança a pedestres e veículos durante o período noturno.

Para construção de usinas fotovoltaicas, sua contratação futura e eventual depende diretamente da definição de locais adequados e aprovação dos mesmos pela distribuidora de energia local. Dessa forma, a definição do quantitativo exato de usinas de micro e minigeração não pode ser definida previamente. Ademais, a instalação das usinas fotovoltaicas conectadas a rede (SFCR), somente pode ser efetuada após a confecção do projeto elétrico, projeto executivo e certificado e apresentação dos certificados de conformidade dos inversores.

Desta forma, a contratação integrada com a elaboração dos projetos básicos e executivos atende às expectativas do projeto que se mostra exequível.

#### **3.2.4. Da necessidade de licitação em lote único**

Questionaram os impugnantes Ricardo Hoeveler Costa e Selt Engenharia Ltda. a realização da licitação em lote único. Os objetos de melhoria da eficiência energética trazem, entre si, total interdependência.



Em primeiro lugar, é necessário reafirmar o que foi dito acima, o presente certame teve origem e PMI cujo estudo concluiu pela necessidade de um sistema integrado, entre os geradores de energia e os ativos de iluminação.

Se a iluminação pública e/ou iluminação de prédios públicos, identificada através dos Diagnósticos de Engenharia realizados de forma prévia em todos os municípios que compõem o consórcio, encontra-se defasada, com a utilização de equipamentos ineficientes, apresentou-se como melhor solução a sua atualização concomitantemente com a construção dos ativos para geração de energia.

A título meramente conceitual, eficiência energética é uma atividade que busca melhorar o uso das fontes de energia. A utilização racional de energia chamada também simplesmente de eficiência energética, consiste em usar de modo eficiente a energia para se obter um determinado resultado a economizar através do uso eficiente das mais diversas fontes de energia, água e demais insumos.

A AMESP através desta contratação visa obter uma drástica redução no consumo de energia da iluminação pública e dos prédios públicos, aliados à produção de energia para suprir o gasto remanescente após a troca das lâmpadas e luminárias nos mesmos. Objetiva com isso até mesmo a autossuficiência energética de seus municípios consorciados.



Reitera-se que este certame não busca realizar somente a eficiência energética na iluminação pública dos municípios, mas também a instalação de usinas de micro e mini geração de energia solar. Se, conforme afirma o Impugnante, *“A imensa maioria de empresas de engenharia que atuam em iluminação pública não prestam todos os diferentes serviços...”*, cumpre destacar que na presente licitação é permitida a participação em Consórcio, para o qual o edital sequer estipula limitação de participantes.

Cabe destacar que a AMESP disponibilizou aos pretensos licitantes o Caderno Técnico denominado *‘Apêndice A – Caderno de Diagnóstico de Engenharia’*.

Nesse Apêndice, foram apresentados a relação de edificações selecionadas para o retrofit da iluminação, bem como o relatório fotográfico dos tipos de luminárias atualmente existentes nos prédios públicos municipais.

Ainda nesse mesmo Apêndice foram apresentados os tipos e quantidades de luminárias existentes em cada um dos municípios, e finalmente uma lista com o total de luminárias a serem substituídas.

Finalmente, cabe destacar que a grande maioria dos municípios consorciados não possui em seus quadros de pessoal, profissionais com capacitação ou formação em engenharia elétrica necessária para proceder



a realização da gestão e fiscalização do contrato, e que dessa forma a AMESP irá apoiar seus consorciados através da disponibilização de seu engenheiro eletricista que faz parte do quadro funcional da mesma.

Como de fato não existe a possibilidade dos pequenos municípios que compõem a AMESP terem em seu quadro funcional engenheiros eletricistas, a fiscalização será efetuada por um único ou pouquíssimos engenheiros. Portanto, quanto maior descentralização de atividades entre empresas diversas, menor a viabilidade de fiscalização e controle por parte do município contratante.

Aponta o impugnante Ricardo Hoeweler Costa a existência de jurisprudência do TCU que, supostamente determinaria que a adoção de um lote único seria, a princípio, uma irregularidade. No entanto, é de se observar que ambas as Súmulas em questão possuem condições no sentido de que a licitação por itens somente deve ser adotada quando:

- a) tal medida propiciar melhor aproveitamento das condições de mercado;
- b) não acarretar perda da economia de escala; e
- c) não acarretar prejuízo para o conjunto ou complexo a ser contratado.

As disposições acima expostas, evidenciam de forma clara e incontestável o caráter excepcional do regramento que compele a Administração



Pública a licitar o objeto em diversos itens, posto que, são claras ao condicionar tal obrigação à comprovação da viabilidade técnica e econômica de tal fracionamento, assim como, à inexistência da perda da economia de escala. Na mesma linha condicional, o §7º do artigo 23 ressalta a necessidade de inexistência de prejuízo ao conjunto do objeto que se pretende adquirir.

Não se discute que, em determinadas situações, o fracionamento do objeto licitado em vários itens permitirá a participação de um maior número de licitantes e que tal fato democratiza o acesso às contratações públicas.

Quanto a tal fato, não resta a menor dúvida, todavia, apesar da competição e acirrada disputa entre os particulares serem objetivos traçados na norma regulatória em comento, tal não permite prejuízos ao erário com o único fim de possibilitar maior acesso aos particulares. O que se pretende com o processo licitatório, além da democratização da participação, é a maior vantajosidade para a Administração.

E esta é a situação na qual se encontra a AMESP, de forma que o objeto foi reunido em LOTE Único. Dada a peculiaridade do objeto, seu desmembramento em vários itens, geraria inúmeras dificuldades na gestão contratual, o que inviabilizaria a implementação da solução.

### **3.2.5. Da opção pelo RDC**



Questionou a impugnante Selt Engenharia Ltda. a opção pelo RDC, em especial em virtude de ausência de comparação com uma Concorrência e do histórico de contratações de serviços de iluminação pública pela AMESP.

Em primeiro lugar, há que se ressaltar a ausência de similaridade desta contratação com as que já foram realizadas pela AMESP para fins exclusivos de troca de lâmpadas utilizadas em iluminação pública. Não é este o objetivo deste certame, mas sim a efficientização da iluminação pública, o que inclui até mesmo a geração de energia.

Ademais, foram efetuados detalhados estudos, pelos técnicos autorizados na fase preparatória deste certame, a partir de MIP e de PMI publicado pela AMESP. Durante a elaboração destes estudos, foram efetuados ao longo de 100 dias (período aprovado na MIP/PMI) visitas presenciais a todos os 28 municípios consorciados. Conforme pode ser visto no *'Apêndice A – Caderno de Diagnósticos de Engenharia'*, a situação energética foi levantada em todos eles, e concluída com um eficiente estudo de viabilidade econômica devidamente publicada no *'Apêndice I – Modelagem Econômica Financeira'* deste edital. Assim, concluiu-se que o RDC seria a alternativa mais apropriada a atender a demanda do Consórcio e respectivos municípios, justamente por ser a única legislação que prevê a contratação de locação de ativos, conforme se extrai de seu art. 47-A.

Sendo assim, o art. 1º da Lei nº 12.462/2011 prevê expressamente a Locação de Ativos como hipótese de incidência do Regime Diferenciado de Contratação. Assim, tratando-se de aplicação literal da lei, não há que se questionar a opção por esta modalidade licitação.

### **3.2.6. Do Registro de Preços para contratação integrada.**

Alegou a impugnante Selt Engenharia Ltda. que não seria possível utilizar o registro de preços para contratação integrada, uma vez que o serviço licitado não é considerado como essencial de caráter contínuo, nem possuiria a incerteza de quantitativos ou contratações recorrentes.

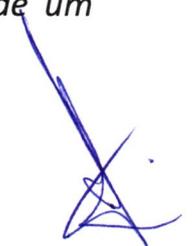
Contudo, por se tratar de um Consórcio Público composto por 28 (vinte e oito) municípios a AMESP adota como legislação aplicável ao Registro de Preços o Decreto Federal nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013.

Dispõe o inciso II do art. 3º do citado Decreto:

*Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:*

*[...]*

*III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou.*





[...]”

Importante destacar que, a questão relacionada à adoção do Registro de Preços pela AMESP já foi objeto de análise do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nos autos da Processo nº 1.102.258 cujo posicionamento da equipe técnica colacionamos a abaixo:

*C) Análise técnica*

*A priori, é relevante destacar que é possível, em regra, a adoção do SRP para contratação de serviços contínuos. Sobre o assunto, o Tribunal de Contas da União já se manifestou reafirmando tal possibilidade, desde que configurada uma das hipóteses delineadas na norma regulamentadora, e com expressa justificativa da circunstância ensejadora, conforme os Acórdãos 3092/2014, 1737/2012 e 1604/2017, todas do Plenário do TCU. Na doutrina, há o entendimento do autor Marçal Justen Filho acerca da utilização do sistema de registro de preços para serviços contínuos:*

*(...) A sistemática do registro de preço possibilita uma atuação rápida e imediata da Administração Pública, com observância ao princípio da isonomia e garantindo a persecução objetiva da contratação mais vantajosa. Sem o registro de preços na área de obras e serviços, a Administração será constrangida a optar por solução mais*

*vagarosa e menos satisfatória. Essa não é a vontade da Lei 8.666/93. De todo modo, é indispensável que a contratação produzida seja apta para satisfazer a necessidade específica da Administração. Por isso, o grande impedimento à utilização do SRP em obras e serviços de engenharia reside na especificidade do objeto a ser executado. Se a obra ou serviço de engenharia envolver questões específicas e determinadas, não caberá promover contratação fundada em registro de preços. – G.N. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, pág 261.*

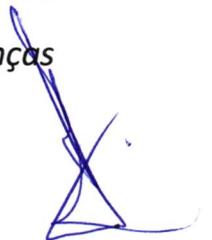
*Este Tribunal já se deparou com o presente tema em algumas oportunidades. Em sessão ocorrida em 09/02/2021, a Primeira Câmara, ao deliberar sobre a Denúncia 1066740, entendeu pela possibilidade do uso do SRP para o objeto “iluminação pública”, conforme disposto na ementa do acórdão:*

*DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. REGISTRO DE PREÇOS. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. I. AUSÊNCIA DE PREVISÃO EXPRESSA DA POSSIBILIDADE DE APRESENTAR CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO TRABALHISTA COM EFEITO DE POSITIVA. POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO. PREVISÃO LEGAL. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. PRINCÍPIO DA*



TRANSPARÊNCIA. II. DIFERENÇA ENTRE AS DATAS DE ENTREGA DOS ENVELOPES E DE ABERTURA DA SESSÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE ABERTURA ANTERIOR DOS ENVELOPES. IMPROCEDÊNCIA. III. EXIGÊNCIA DE ÍNDICE DE SOLVÊNCIA GERAL IGUAL OU SUPERIOR A 1,25 (UM INTEIRO E VINTE E CINCO CENTÉSIMOS), SUPERIOR AO USUAL E SEM JUSTIFICATIVA. MOTIVAÇÃO NA FASE INTERNA DO CERTAME. ÍNDICE ABAIXO DO LIMITE PREVISTO PELA JURISPRUDÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA. IV. INCOMPATIBILIDADE DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS COM O OBJETO LICITADO. ECONOMIA DE ESCALA NA LICITAÇÃO CONJUNTA DOS MUNICÍPIOS. CONSONÂNCIA COM A CARTILHA “ILUMINAÇÃO PÚBLICA – ORIENTAÇÃO TÉCNICA DO TCEMG”. POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DO SRP. SANADA A SUPOSTA IRREGULARIDADE. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. 1. *A legislação tributária equiparou a certidão positiva com efeitos de negativa, quanto aos seus efeitos, à certidão negativa, sendo estes dois instrumentos aptos para a comprovação da regularidade fiscal.*

2. *A entrega dos envelopes antes da data de abertura do certame, não havendo previsão no edital de abertura desses envelopes em data anterior à data da sessão pública, não viola o princípio da publicidade ou da transparência; nem mesmo traz incertezas e inseguranças*





*aos licitantes, já que os envelopes entregues não poderão ser alterados. 3. As justificativas técnicas quanto ao índice de solvência geral igual ou superior a 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos), superior ao usual no mercado, constantes da fase interna do certame, atendem à exigência do §5º do art. 31 da Lei nº 8.666/93. 4. Considerando-se a configuração de hipótese para uso do SRP prevista no Decreto Estadual nº 46311/2013, em seu art. 4º, inciso II; os prejuízos que a licitação de forma individualizada poderia acarretar aos municípios de menor porte do Consórcio; e a coerência da modalidade escolhida pela Administração com as orientações deste Tribunal na Cartilha “Iluminação Pública - Orientação Técnica do TCEMG”, conclui-se pela possibilidade do uso do Sistema de Registro de Preços para o objeto “iluminação pública”.*

*Na cartilha citada pelo referido acórdão (em anexo a este relatório), consta a seguinte orientação deste Tribunal:*

#### *Capítulo IV*

*DAS MODALIDADES E SISTEMAS LICITATÓRIOS APLICÁVEIS À CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA, OBSERVANDO-SE O PARCELAMENTO DO OBJETO: Considerando a necessidade de parcelamento do objeto a ser licitado, de acordo com o que orienta o art. 23, §1º da Lei n. 8.666/93 e de acordo com entendimento assentado por este Tribunal de Contas,*

*fixam-se as seguintes parcelas/lotes e as respectivas modalidades e sistema licitatório passíveis de adoção:*

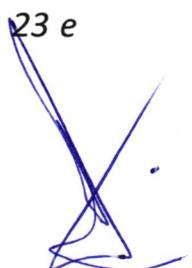
*I Registro de Preços: deverá ser realizada concorrência ou pregão, conforme art. 15 da Lei 8.666/93, para a terceirização do serviço, com a possibilidade de que outros Municípios serem participantes ou caronas, com a ressalva do art. 22, §2º do Decreto Federal nº 7.892/2013;*

*II Pregão, nos termos da Lei nº 10.520/2002, para parcela referente à manutenção dos ativos da iluminação pública já existentes;*

*III Pregão, nos termos da Lei nº 10.520/2002, para contratação da parcela referente ao call center e software;*

*IV Concorrência para expansão e “eficientização” da rede: deve ser realizada concorrência porquanto esses serviços demandam estudos, projetos e obras.*

*Alerta-se para o fato de que poderá ser dispensável a concorrência para que os consórcios contratem serviços de expansão e efficientização dos sistemas, desde que, antes da deflagração da licitação, os Municípios consorciados apresentem, por meio de empresas devidamente cadastradas junto à concessionária local, os seus projetos, baseados nas suas respectivas demandas e ainda dispor de dotações orçamentárias específicas para tal. (Cartilha Iluminação Pública - Orientação Técnica do TCEMG, p. 23 e 24 – grifo nosso).*





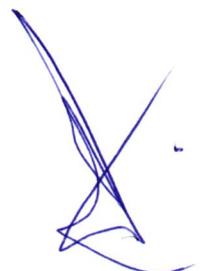
Não menos importante, cumpre destacar o posicionamento do E. TJMG exarado no Agravo de Instrumento-Cv Nº 1.0000.20.579837-4/001 com relação à adoção do Registro de Preços no Regime Diferenciado de Contratação:

*EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO – MANDADO DE SEGURANÇA – PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - PRELIMINAR DE DECISÃO EXTRA PETITA - MEDIDA LIMINAR – LICITAÇÃO – REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA (RDCI) – REGISTRO DE PREÇOS – ILUMINAÇÃO PÚBLICA – CONSÓRCIO DE MUNICÍPIOS – EXIGÊNCIA TÉCNICO-PROFISSIONAL – BENS TOMBADOS – LICITAÇÃO-CARONA. 1. A falta de prova pré-constituída do direito líquido e certo do impetrante não torna a via eleita do mandado de segurança inadequada, tratando-se de questão afeta ao mérito. 2. Nos termos do art. 141 do CPC, o juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte. 3. É possível que o Juiz conceda medida liminar em mandado de segurança que suspenda o ato supostamente coator, quando houver fundamento relevante (fumus boni juris) e urgência ou risco de ineficácia do provimento (periculum in mora). 4. No Regime Diferenciado de Contratação, o sistema de registro*

*de preços deve ser adotado para contratações futuras de serviços, inclusive de engenharia, de aquisição de bens ou execução de obras com características padronizadas.(GN)*

*5. Em tese, é possível o desenvolvimento de projetos luminotécnicos de engenharia padronizados, adaptáveis às diferentes realidades estruturais e financeiras, bem como às demandas de cada um dos municípios consorciados participantes da ata de preços. 6. Para a adoção do regime de contratação integrada, é necessário, além da justificação da viabilidade técnica e econômica, que o seu objeto envolva inovação tecnológica, possibilidade de execução com diferentes metodologias ou de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado. 7. Nos termos do art. 73, §2o, do Decreto no 7.581/11, o critério de julgamento na contratação integrada deve ser o de técnica e preço. 8. Só se admite a exigência editalícia de qualificação técnico-profissional na fase de habilitação que guarde estrita observância com o objeto do contrato e se revele razoável, sob pena de se restringir a concorrência e afastar da administração a proposta mais vantajosa. 9. A licitação-carona, a despeito das críticas doutrinárias, encontra previsão legal e chancela na jurisprudência.”*

*[...]*





Além disso, importante salientar que a ata de registro de preço dentre outras razões, está sendo adotada em função do caráter futuro de imprevisibilidade da execução total do objetivo licitado.

Como se sabe, a construção de usinas de micro e mini geração solar dependem da conexão com a distribuidora de energia local e, somente com a elaboração dos projetos básicos e executivos efetuados após a definição e aprovação de seu local de instalação, será possível a formulação de consultas, obtenção de pareceres de acesso e ligação das usinas à rede elétrica, gerando os efeitos de compensação de energia almejados pelos municípios consorciados. Sendo assim, existe o caráter futuro e eventual das usinas poderem ser construídas ou não, junto aos ativos telhados e/ou áreas municipais.

Também para a iluminação de prédios públicos, não se pode definir previamente dentre os 1.244 prédios públicos localizados nos 28 municípios em potencial o que já estará eficientizado ou não, com iluminação LED. Caberá aos municípios individualmente optar pelas quantidades de luminárias que pretendem trocar quando da elaboração do projeto básico. Poderão os mesmos apresentar suas demandas, a serem contratadas, à época perante esta futura ata.

O mesmo se aplica a iluminação pública, onde dentre os 47.368 pontos potenciais a serem eficientizados pretendem os municípios avaliarem a



quantidade exata que devem submeter a ata de registro de preço para locação destes ativos.

### **3.2.7 Da adoção de critério Técnica (70%) e Preço (30%) para julgamento das propostas.**

Conforme se observa do art. 73, § 2º do Decreto Federal n.º 7.581/11, quando da contratação integrada o critério de julgamento deve ser, necessariamente, o da técnica e preço.:

*Art. 73. Nas licitações de obras e serviços de engenharia, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada.*

*§ 1º O objeto da contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para entrega final do objeto.*

*§ 2º Será adotado o critério de julgamento técnica e preço.*

Ainda de acordo com o art. 28 do r. Decreto, a técnica e preço destina-se a contratações de natureza predominantemente intelectual e de inovação técnica e tecnológica ou que possa ser executado com diferentes métodos ou tecnologias, pontuando-se as vantagens e qualidades oferecidas para o produto ou solução:

*Art. 28. O critério de julgamento pela melhor combinação de técnica e preço será utilizado exclusivamente nas licitações destinadas a contratar objeto:*

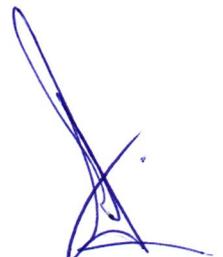
*I - de natureza predominantemente intelectual e de inovação tecnológica ou técnica; ou*

*II - que possa ser executado com diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado, pontuando-se as vantagens e qualidades oferecidas para cada produto ou solução.*

No caso em tela, tendo em vista que se busca a eficiência energética e melhorias da iluminação dos municípios, matérias diretamente relacionadas a tecnologia e que, a depender do método e produtos fornecidos, pode ser mais ou menos eficiente e rentável, é evidente a utilização do critério técnica e preço. Não obstante, a elaboração de projetos básico e executivo, atividades eminentemente intelectuais, é essencial o uso do critério de técnica e preço.

### **3.2.8. Dos atestados de capacidade técnica exigidos.**

Apontou a impugnante Selt Engenharia Ltda., que o edital não teria definido a parcela de maior relevância a ser comprovada mediante os atestados descritos.





Ocorre que o atestados solicitados são, exatamente, aqueles referentes às parcelas de maior relevância do objeto licitado. E mais, não havendo quantitativo mínimo exigido pelo edital, prima-se pela ampla competitividade, sendo possível que o licitante comprove a execução em qualquer quantidade.

As exigências de atestação de capacidade técnica se referem às parcelas mais relevantes do processo, o que pode ser verificado conforme o próprio impugnante cita o *'Apêndice C – Das Propostas Técnicas e Comercial e exigências de habilitação'*, Item 5.4.1. Da qualificação técnico-profissional, páginas 72 a 75.

Em especial, o 'item b.10' de qualificação técnico profissional visa exigir que a empresa ou consorcio de empresas interessadas tenha capacitação de elaboração de estudos de viabilidade e modelagem econômica para etapa de projeto básico abrangida por esta contratação integrada, avaliar as condições econômicas pertinentes para se proceder a locação de ativos de energia em um potencial de até 28 municípios abrangidos pela AMESP.

Em verdade, essa modelagem econômica é uma das etapas descritas no objeto a ser contratado.

O 'item c' de qualificação técnico profissional, por sua vez, se refere à necessidade de extrema importância da construção e formatação de sistemas de tecnologia da informação, imprescindíveis à gestão dos ativos

de energia em especial aos sistemas fotovoltaicos que, exigem para seu pleno funcionamento uma gestão adequada relativa à produção de energia gerada e injetada, bem como completo plano de manutenção e operação a serem executados pelo ente público relativo aos ativos locados, vide *'Apêndice D – Metodologia e Especificações Técnicas'*, 'item 7 Do sistema (software) para gestão, operação e manutenção futura das usinas'. Referido item é claro ao demonstrar a necessidade de conhecimento em segurança da informação e outros conhecimentos de software para cumprimento do objeto licitado.

### **3.2.9. Da exigência de documentação técnica das luminárias e componentes na Proposta Técnica.**

Impugna a Selt Engenharia Ltda. a exigência de documentação técnica dos produtos a serem instalados, sob a justificativa de que referida documentação configura amostra do produto. Contudo, já há fase específica para apresentação de amostras, a serem apresentadas somente pelo licitante classificado em primeiro em até 15 dias úteis contados da data da sessão de julgamento.

A solicitação de documentação técnica, contudo, objetiva o princípio da economia processual, mediante o qual evita-se que empresas que não possuam capacidade de entrega dos produtos adequados ao objeto contratado, apresentem proposta que não poderão cumprir. Nesse caso, o próprio TCU, em análise de riscos , aponta a necessidade de adoção de



procedimentos que serão utilizados para avaliação das propostas técnicas. No referido documento, inclusive, sugere-se a adoção de ferramentas de aferição de desempenho que serão utilizadas para medir o desempenho de produtos.

Assim, o *'Apêndice C - Das Propostas Técnica e Comercial e exigências de habilitação'* traz todas as informações necessárias que permitam ao licitante ofertar os produtos que pretende instalar e contextualiza a necessidade da apresentação somente de documentação técnica adjacente (ensaios, certificados e registros). Assim, possibilita-se que a comissão de licitação da AMESP confira a documentação mitigando o risco de se receberem propostas de produtos que não atendam as características mínimas desejadas e os critérios de pontuação elencados. Trata-se apenas da apresentação das referências técnicas do produto que será ofertado pelo Licitante, não se tratando de uma exigência que trará qualquer ônus a ele.

#### **4. CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, tendo em vista a extensa realização de estudos por meio de MIP e PMI; considerando a elaboração de diagnósticos de engenharia, modelagem econômico-financeira e modelagem jurídica que precederam e justificaram todos os critérios utilizados neste certame; em atenção aos inúmeros benefícios que este certame trará em termos de economia energética, redução de custos, segurança pública, uso



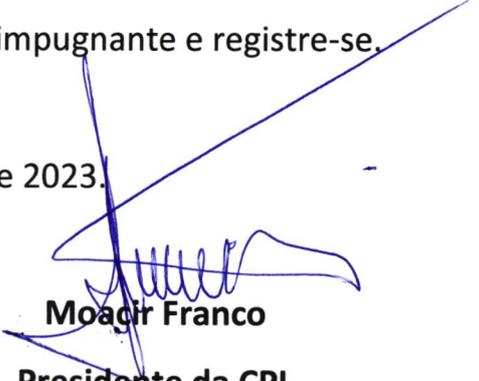


ambientalmente sustentável de recursos, dentre outros; e a inexistência de fundamentos suficientes para suspender, paralisar ou republicar o edital do presente certame, esta Comissão Permanente de Licitação recebe as impugnações interpostas, para, no mérito, negar-lhes provimento e determinar o prosseguimento do Certame nos exatos termos do Edital já publicado.

Pelo que DECIDO.

Dê-se ciência às empresas impugnante e registre-se.

Pouso Alegre, 04 de abril de 2023.



**Moacir Franco**

**Presidente da CPL**