

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

Feito: Impugnação Administrativa

Referência: Pré-Qualificação Nº 001/2026-CMI

Objeto: PRÉ-QUALIFICAÇÃO DE EMPRESAS ESPECIALIZADAS PARA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE REFORMA E AMPLIAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE IBIAPINA-CE

Impugnante: RENATO MONTESUMA LIMA

I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de Impugnação Administrativa interposta pelo Sr. RENATO MONTESUMA LIMA, inscrito no CPF sob o nº 667.088.933-04 E OAB/CE nº 18.697, contra os termos do edital de Pré-Qualificação Nº 001/2026-CMI, cujo objeto é a Pré-Qualificação de empresas especializadas para a prestação dos serviços de reforma e ampliação da Câmara Municipal de Ibiapina-CE.

II - DA TEMPESTIVIDADE

Verifica-se a tempestividade e a regularidade da presente impugnação, recebida na data de 17 de março de 2026, atendendo ao preconizado no art. 164 da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021 e no item 5.2 do Edital.

Lei nº 14.133/2021

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.**

Edital PQ 001/2026-CMI

5. Pedidos de Esclarecimento e Impugnação do Edital

(...)

5.2 - Impugnação do Edital: Impugnações ao edital poderão ser realizadas, no mesmo prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura, por qualquer interessado que entenda haver irregularidades na aplicação da Lei nº 14.133/2021.

Tendo em vista que a impugnação foi protocolada no dia 17/03/2026 via plataforma eletrônica (M2A Tecnologia), e considerando que a data de abertura da sessão pública está agendada para o dia 30/03/2026, reconhece-se a TEMPESTIVIDADE do pedido.

II - DAS ALEGAÇÕES DO IMPUGNANTE

Em apertada síntese, o impugnante questiona a aglutinação de objetos distintos no Edital, a saber: **obras civis de reforma e ampliação** e o **fornecimento e instalação de um sistema de microgeração solar fotovoltaica**. Segundo o impugnante, tal aglutinação exige das empresas licitantes uma expertise multidisciplinar que não é comum ao mercado, afastando potenciais concorrentes especializados e, conseqüentemente, prejudicando o interesse público.

Alega que a exigência de que uma única empresa execute serviços de reforma civil e, simultaneamente, forneça e instale um complexo sistema de microgeração solar fotovoltaica, configura uma barreira de entrada artificial e injustificada, limitando o universo de potenciais licitantes.

Afirma que os serviços de **reforma e ampliação** (obras civis, porcelanato, reboco, laje pré-fabricada, split system) demandam, essencialmente, expertise em engenharia civil, arquitetura e, eventualmente, engenharia mecânica para sistemas de climatização, sendo que as empresas especializadas neste segmento possuem corpo técnico e experiência voltados para a construção civil. Por outro lado, o sistema de microgeração solar fotovoltaica exige conhecimento aprofundado em engenharia elétrica, energias renováveis, eletrônica de potência e regulamentação específica do setor elétrico (ANEEL). E as empresas atuantes neste mercado são altamente especializadas em soluções fotovoltaicas.

Assevera que a aglutinação impede que a Câmara Municipal de Ibiapina-CE se beneficie da concorrência entre os melhores e mais eficientes fornecedores para cada tipo de serviço, resultando em um preço global potencialmente mais elevado do que a soma dos preços obtidos em licitações separadas e especializadas.

Cita a Súmula nº 247 do TCU para enfatizar o entendimento da necessidade da adjudicação por item e não por preço global nos editais de licitações, quando o objeto for tecnicamente divisível. Na mesma toada, reforça a imposição do parcelamento do objeto para melhor aproveitamento do procedimento licitatório.

Aduz também que os Agentes Públicos responsáveis pela condução do procedimento podem ser responsabilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) e o Ministério Público de Contas do Estado do Ceará (MPC/CE), caso deem prosseguimento a Pré-Qualificação sem as alterações requeridas em sua peça impugnatória.

Ao final requer que a impugnação seja CONHECIDA e DEFERIDA, para que o Edital de Pré-Qualificação seja RETIFICADO, de modo a dividir os objetos em lotes distintos, sendo um para os serviços de **reforma e adequação estrutural** e outro para o **fornecimento e instalação de sistemas de microgeração solar fotovoltaica**, alterando-se o critério de julgamento para **menor preço global por lote** e exigindo **qualificação técnica específica para cada lote**. Requer ainda a disponibilização das informações relativas à fase interna do processo de Pré-Qualificação.

IV - DO MÉRITO

Antes, porém, de enveredar no mérito da questão, sobreleva destacar que, compete à administração estabelecer diretrizes do que pretende, especificando o objeto que deseja licitar e os requisitos que venham assegurar o melhor desempenho sem riscos de não atender as suas necessidades.

Cumpre ressaltar que, o procedimento de Pré-Qualificação é disciplinado pela sucessão de atos administrativos pré-ordenados, sob o comando do imperativo legal das normas contidas na Lei Federal nº 14.133, de 1 de abril de 2021.

Também se considera que, é facultada à administração a liberdade de escolha do momento oportuno para realização do procedimento licitatório, da escolha do objeto que atenda às suas necessidades, das especificações e das condições de execução do futuro contrato.

Nos ensinamentos do memorável mestre Hely Lopes Meirelles, quando leciona com brilhante sabedoria, que a lei ressalva a liberdade para a administração definir as condições da contratação administrativa, destacando com bastante propriedade, *in verbis*:

“A liberdade de escolha da administração se efetiva em um momento preparatório e inicial da licitação. Uma vez exercitada essa liberdade, exaure-se a discricionariedade e não mais pode ser invocada. Assim, **a administração tem liberdade para escolher as condições sobre o futuro contrato**. Porém, deverá valer-se dessa liberdade com antecedência, indicando exaustivamente suas escolhas” (Comentário À Lei de Licitações e Contratos, AIDE, 3º Ed/94)”

Partindo dessa prerrogativa, este Órgão Legislativo, através da contratação de empresa especializada em elaboração de projetos de engenharia, elaborou as especificações do objeto pretendido, visando tão somente o atendimento às necessidades da Câmara Municipal.

A modelagem adotada no instrumento convocatório está em estrita conformidade com o Projeto Básico de Engenharia apresentado pela empresa responsável, bem como, com a Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere aos princípios da eficiência, economicidade, planejamento e interesse público (art. 5º), bem como às diretrizes relativas ao parcelamento do objeto.

Cabe destacar que a Lei nº 14.133/2021 não impõe o parcelamento como regra absoluta, mas sim como diretriz condicionada à viabilidade técnica e à vantajosidade econômica. Dispõe o art. 47, inciso II e §1º, que o parcelamento deve ser adotado “quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso”.

No presente caso, o objeto foi estruturado de forma integrada (Projeto Básico), considerando a natureza da obra, a interdependência técnica entre a reforma predial e a instalação do sistema fotovoltaico e a compatibilidade estrutural, elétrica e funcional do empreendimento.

Portanto, do ponto de vista da Comissão de Contratação, não vislumbramos qualquer ilegalidade na contratação por lote único, mas sim exercício legítimo da discricionariedade técnica da Administração, uma vez que as justificativas para o parcelamento ou não da solução encontram-se delineadas no Estudo Técnico Preliminar. O fato de o impugnante não considerar tais justificativas plausíveis não implica dizer que não sejam, trata-se apenas do ponto de vista do reclamante.

Mister lembrar ainda que o edital ora atacado se trata de uma Pré-Qualificação, fase preliminar à licitação, prevista na Lei nº 14.133/2021, utilizada para avaliar previamente a capacidade técnica e operacional das empresas interessadas em executar os serviços de engenharia da futura licitação, não havendo que se falar em critério de julgamento por item ou por lote. Aliás, no edital, nenhuma de suas cláusulas faz referência ao critério de julgamento ser global, como alega o impugnante.

Por dever de cuidado com a coisa pública e visando a segurança jurídica deste procedimento e da futura licitação, achou-se por bem, solicitar Parecer Técnico fundamentado da empresa responsável pela elaboração do Projeto Básico, visto que tal projeto foi apresentado de forma unificada.

O Parecer emitido, cuja cópia segue em anexo, reforça a necessidade de uma contratação conjunta, uma vez que os serviços integram um mesmo sistema construtivo e funcional, sendo indispensável a sua execução coordenada e integrada. Restou demonstrado que a implantação de sistema fotovoltaico em edificação pública, especialmente em obra de reforma e ampliação, não constitui serviço autônomo, mas sim parte integrante do projeto de engenharia da edificação, envolvendo interferências diretas em elementos estruturais, elétricos e arquitetônicos.

Portanto, de acordo com o Parecer Técnico, a opção administrativa pela contratação integrada não apenas se mostra juridicamente válida, como também tecnicamente recomendável, constituindo medida alinhada às boas práticas de engenharia e aos princípios que regem a Administração Pública.

Outro ponto que merece relevo diz respeito ao princípio da competitividade, que em todo momento foi preservado no presente processo. Assim, não há motivos para se falar em frustração do caráter competitivo do certame, nem mesmo em tendência de limitação de participantes ou, eventualmente, direcionamento do objeto licitado a algumas empresas. Pelo contrário, pois o processo licitatório não pode comprometer o interesse público, a finalidade e a segurança das contratações, tendo as empresas que se adaptarem às condições impostas legalmente pela administração pública, conforme cada regulamento e norma técnica.

Este é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ:

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ: PÚBLICA. SERVIÇOS DE CONFECÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E CONTROLE DE SELOS DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS NOTARIAIS E REGISTRALIS. IMPUGNAÇÃO DE EDITAL. INOCORRÊNCIA DE NULIDADE. PRESERVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, IGUALDADE E COMPETITIVIDADE. INTERPRETAÇÃO ART. 30, II, § 1º, DA LEI N.º 8.666/93.

1. Recurso ordinário em mandado de segurança interposto contra v. Acórdão que denegou segurança referente à aduzida ilegalidade de exigências contidas em edital de licitação pública. 2. Não se comete violação ao art. 30, II, da Lei n.º 8.666/93, quando, em procedimento licitatório, a Administração Pública edita ato visando cercar-se de garantias ao contrato de prestação de serviços de grande vulto e de extremo interesse para os administrados. 3. Tendo em vista o elevado montante dos

valores objeto de futura contratação, é dever do administrador público realizar todas como etapas do processo seletivo do prestador de serviço com grande cautela, pautando-se rigorosamente pelos preceitos legais aplicáveis, especialmente o art. 30, § 1º, da Lei nº 8.666/93, e outros pertinentes. 4. "O exame do disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, em sua parte final, referente a "exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações" revela que o propósito aí objetivado é oferecer iguais oportunidades de contratação com o Poder Público, não a todo e qualquer interessado, indiscriminadamente, mas, sim, apenas a quem possa evidenciar que efetivamente dispõe de condições para executar aquilo a se propõe" (Adilson Dallari). (grifo nosso)

A legislação que rege o procedimento licitatório não coíbe o Poder Público de exigir qualidade dos serviços que pretende contratar, pois caso contrário, estaria conivente com a despreocupação em relação a qualidade, segurança e saúde do usuário, podendo inclusive, ser responsabilizado na ocorrência de incidentes.

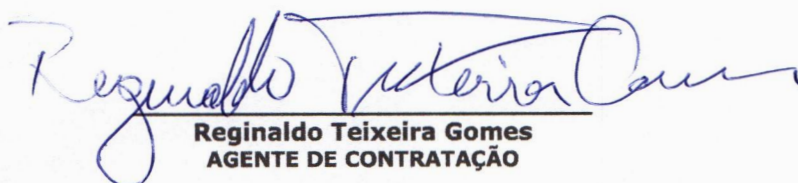
No que tange as cotações de preços que serviram de base para a formação do valor estimado dos serviços de instalação do Sistema de Energia Solar Fotovoltaico, basta um olhar mais cuidadoso para identificá-las às páginas 275 a 280 dos autos do processo. Tais cotações foram realizadas tendo em vista a necessidade de composições próprias para os itens não orçados com base nas tabelas referenciais do Governo Federal (SINAPI), ou Estadual (Seinfra-CE), sendo a responsável pelas cotações a empresa contratada para elaboração do Projeto Básico.

IV - DA DECISÃO

Isso posto, tendo como escopo a busca de empresas especializadas na execução dos serviços objeto da futura licitação, e conseqüentemente a contratação que garanta o atendimento do Interesse Público, conheço da Impugnação apresentada pelo Sr. **RENATO MONTESUMA LIMA**, para, no mérito, **NEGAR-LHE** provimento, nos termos da legislação vigente, mantendo-se incólume todos os termos do Edital de Pré-Qualificação.

Comunique-se a pessoa interessada através do Sistema Eletrônico da M2A Tecnologia e por meio do Portal de Licitações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE) em cumprimento ao disposto no inciso VI do Art. 4º da Instrução Normativa 04/2015 de 23 de novembro de 2015.

Ibiapina-CE, 24 de março de 2026.



Reginaldo Teixeira Gomes
AGENTE DE CONTRATAÇÃO

PARECER TÉCNICO

Interessado: Câmara Municipal de Ibiapina-CE

Referência: Pré-Qualificação N° 001/2026-CMI

Objeto: PRÉ-QUALIFICAÇÃO DE EMPRESAS ESPECIALIZADAS PARA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE REFORMA E AMPLIAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE IBIAPINA-CE

Assunto: Viabilidade Técnica para o Não parcelamento da Contratação

Trata-se de solicitação formulada pela Câmara Municipal de Ibiapina-CE, em virtude de impugnação ao Edital de Pré-Qualificação n° 001/2026-CMI, na qual requer justificativa da viabilidade técnica para a contratação conjunta dos serviços de reforma e ampliação da Câmara Municipal e a instalação de um sistema de microgeração solar fotovoltaico.

Nos termos do art. 47, §1º, inciso II, da Lei n° 14.133/2021, o parcelamento do objeto deve ser promovido **somente quando técnica e economicamente viável**, devendo a Administração, no exercício de seu poder discricionário técnico, avaliar as condições concretas da contratação. No presente caso, tal viabilidade **não se verifica**, em razão da inequívoca **interdependência técnica, funcional e executiva** entre os serviços previstos.

Sob o ponto de vista da engenharia, o objeto a ser licitado configura-se como uma **solução integrada de sistemas**, envolvendo interfaces diretas entre elementos estruturais, arquitetônicos e elétricos, exigindo compatibilização em nível de projeto executivo e execução simultânea em campo. A implantação de sistema de microgeração fotovoltaica não se limita à simples instalação de equipamentos, mas demanda:

- análise e eventual **adequação da edificação** (cargas adicionais em cobertura, fixações, esforços de vento, etc.);
- intervenções no sistema elétrico existente, incluindo **quadros de distribuição, proteções, aterramento e dispositivos de interface com a rede concessionária**;
- compatibilização com sistemas auxiliares (como climatização, iluminação e cargas existentes), de modo a garantir o correto dimensionamento e funcionamento global;
- execução de infraestrutura (eletrocalhas, eletrodutos, suportes e bases) diretamente vinculada às etapas da obra civil.

Nesse contexto, a execução dissociada dos serviços implicaria significativa perda de controle sobre as **interfaces técnicas críticas**, aumentando substancialmente o risco de inconformidades.

A eventual segregação do objeto em contratos distintos acarretaria prejuízos relevantes à Administração, dentre os quais se destacam:

- **incompatibilidades entre projetos e execução**, em razão da ausência de coordenação centralizada;
- **retrabalhos construtivos**, caso se execute de forma independente;
- elevação de custos diretos e indiretos, incluindo mobilização, desmobilização e sobreposição de equipes;
- **fragmentação de responsabilidades técnicas**, dificultando a apuração de falhas e a responsabilização contratual;
- desempenho global da edificação, sobretudo quanto à **eficiência energética e estabilidade do sistema elétrico integrado**.

Importante destacar que, em empreendimentos dessa natureza, a boa prática da engenharia recomenda a adoção de **coordenação integrada de projetos e execução**, evitando conflitos de interface, prática esta amplamente consolidada em normas técnicas e na literatura especializada.

Ademais, sob a ótica da gestão pública, a contratação unificada proporciona ganhos concretos de eficiência, tais como:

- redução do prazo global de execução, mediante eliminação de interdependências contratuais;
- simplificação da fiscalização e gestão contratual;
- maior controle sobre qualidade, prazos e custos;
- mitigação de riscos administrativos e operacionais.

Cumprindo ainda esclarecer que a divisão artificial do objeto, diante de sua natureza tecnicamente indivisível sob o ponto de vista funcional, poderia até caracterizar fracionamento indevido, especialmente quando tal medida implicar prejuízo à eficiência, à economicidade e ao resultado da contratação.

Por fim, ressalta-se que, pela complexidade do empreendimento, os serviços são plenamente executáveis por empresas de engenharia com qualificação técnica compatível, mediante a devida responsabilidade técnica de profissionais habilitados, em especial engenheiro eletricista com experiência em sistemas de geração de energia solar.

Diante do exposto, conclui-se que a contratação conjunta se encontra devidamente fundamentada sob os aspectos técnico e legal, de modo que o parcelamento do objeto não se mostra técnica nem economicamente vantajoso. Frise-se por oportuno que a modelagem adotada visa assegurar a adequada execução do objeto e a proteção do interesse público.

JOSE MAGALHAES DE OLIVEIRA
NETO:04930132371
Assinado de forma digital por JOSE MAGALHAES DE OLIVEIRA
NETO:04930132371
Versão do Adobe Acrobat Reader:
2025.001.21288

José Magalhães de Oliveira Neto
Engenheiro Civil
CREA nº CE 374341