

A UTILIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES INTERDEPENDENTES NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

THE APPLICATION OF INTERDEPENDENT CONTRACTS IN THE GOVERNMENT CONTRACTS

Thiago Oliveira Vinhal¹

RESUMO

Para viver em sociedade as pessoas dependem da aquisição de produtos e serviços. No caso do poder público, é indispensável a realização de procedimento de licitação para a realização destas aquisições. Com a recente promulgação da Lei Federal N.º 14.133/2021, foram introduzidos na legislação brasileira novos institutos relacionados às contratações públicas. O presente artigo tem como objetivo estudar um destes institutos, de observação obrigatória, que são as contratações interdependentes, para traçar como esta ferramenta pode ser aplicada pela administração pública nos processos licitatórios para obter as melhores propostas, sem descuidar de garantir a devida isonomia aos licitantes. Serão utilizadas as pesquisas empírica e teórica para desenvolver o tema.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo. Licitação. Administração Pública. Estudo Técnico Preliminar. Contratações Interdependentes. Contratações Públicas.

ABSTRACT

To live in society, people depend on the acquisition of products and services. In the case of public authorities, it is essential to carry out a bidding procedure for the realization of these acquisitions. With the recent enactment of Federal Law No. 14.133/2021, new institutes related to public acquisitions were introduced into Brazilian legislation. This article aims to study one of these institutes, of mandatory observation, which are the interdependent contracts, to outline how this tool can be applied by the public administration in the bidding processes to obtain the best proposals, without neglecting to guarantee the due isonomy to bidders. Empirical and theoretical research will be used to develop the theme.

KEYWORDS: Administrative Law. Bidding. Public Administration. Preliminary Technical Study. Interdependent Contracts. Government Contracts.

INTRODUÇÃO

As pessoas, sejam físicas ou jurídicas, realizam entre si diversas atividades negociais, para a troca dos mais variados produtos e serviços disponíveis no mercado, com o fim de atender os seus desejos e necessidades, sejam eles simples ou complexos.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto. Especialista em Direito Constitucional, Administrativo e Tributário pela Universidade Presidente Antônio Carlos. Advogado e professor do Curso de Direito da FASF/UNISA.

Com o intuito de regular estas atividades negociais, as ciências jurídicas desenvolveram vários institutos, que abrangem alguns ramos do Direito, dentre os quais se destacam o Direito das Obrigações – responsável por estudar os vínculos entre os credores e devedores que firmam prestações entre si, e o Direito dos Contratos – que se incumbe de entender como se formam e se desenvolvem referidos vínculos entre as partes.

Dentre as pessoas que realizam tais atividades estão as pessoas jurídicas de direito público interno, que, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, são submetidas a regras distintas das demais, que formam o regime jurídico administrativo, este que é um conjunto de normas que estabelece prerrogativas e deveres distintos para os órgãos que integram a Administração Pública no país.

Fazendo o indispensável escorço histórico, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pilar do regime jurídico administrativo brasileiro, em seu Artigo 37, inciso XXI, traz a necessidade de que os negócios jurídicos estabelecidos pela administração pública devem ser precedidos de um procedimento especial, denominado licitação, para permitir que as aquisições e as alienações realizadas pelo poder público sejam dirigidas pelo interesse público e pelos princípios que o cercam.

Com o fim de regulamentar referido dispositivo constitucional foi promulgada a Lei Federal N.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que instituiu as normas para a realização dos procedimentos licitatórios e para a elaboração dos contratos em que figuram como parte a administração pública, esta que, depois de aproximadamente 28 anos, foi revogada e substituída pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei Federal N.º 14.133, de 1º de abril de 2021.

No caso, a intenção deste texto é tratar sobre uma das inovações trazidas ao ordenamento jurídico pátrio pela Lei Federal N.º 14.133/2021, qual seja, a obrigatoriedade da observância das contratações interdependentes na realização das licitações para aquisições de produtos e/ou serviços pela administração pública, bem como debater como é possível a aplicação do instituto de modo a garantir a melhor contratação e a isonomia entre os licitantes.

Para realizar tal objetivo os métodos escolhidos são a pesquisa teórica, baseada na legislação e em doutrinas que discorrem sobre a matéria; e a pesquisa empírica, consubstanciada na utilização dos dados obtidos no Processo Licitatório N.º 222/2021, Pregão N.º 58/2021, realizado pelo Município de Luz.

DESENVOLVIMENTO

1. Licitação

Tal como as demais pessoas, com o fim de desenvolver suas atividades administrativas e realizar a prestação dos serviços públicos, a administração pública precisa realizar a aquisição de bens e serviços disponíveis no mercado, e promover a alienação de bens inservíveis ou dominicais, que não tenham mais serventia ao órgão.

Como dito alhures, o procedimento para realizar tais atos administrativos é conhecido como licitação. Para Fernanda Marinela² (2015, p. 482), “Licitação é um procedimento administrativo destinado à seleção da melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública. Esse instrumento estriba-se na ideia de competição a ser travada, isonomicamente, entre os que preenchem os atributos e as aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.”.

Complementando a ideia esboçada, de acordo com Marçal Justen Filho³ (2011, apud, CARVALHO, 2020, p. 455) “a licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção de proposta da contratação mais vantajosa, com observância do princípio da Isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.”.

Deste modo, percebe-se que a licitação, como processo, trata-se de uma sequência contínua de atos administrativos, que devem ser articulados conjuntamente, para atingir a finalidade de permitir à administração pública a seleção da proposta que propicie as melhores condições ao órgão e que, ao mesmo tempo, pressupõe a aplicação do princípio da impessoalidade, para garantir que qualquer pessoa possa apresentar sua proposta, desde que atenda os requisitos estabelecidos no procedimento.

2. Objetivos da licitação

Ao regulamentar o Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1888, a Lei Federal N.º 8.666/1993, não apresentou dispositivo expreso para tratar acerca dos objetivos (ou finalidades) dos processos licitatórios, responsabilidade que, naturalmente, foi delegada para a doutrina, que se encarregou de identificá-los.

² MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 9ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 482.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Forum, 7ª ed. 2011. apud CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 7ª Edição. Salvador: JusPODVM, 2020, p. 455.

Nesta missão, o doutrinador Matheus Carvalho (2020, p. 457/458)⁴ identificou originalmente a existência de duas finalidades do procedimento licitatório, quais sejam, permitir à administração pública a obtenção de propostas mais vantajosas e proporcionar igualdade de participação aos fornecedores de produtos e/ou serviços (e, eventualmente, aos adquirentes de bens da administração).

O objetivo de garantir contratações mais vantajosas à administração pública é de fácil inteligência, e tem relação com os critérios de julgamento das propostas, previstos no Artigo 45, § 1º, da Lei Federal N.º 8.666/1993, que são o menor preço, a melhor técnica, o de técnica e preço, e o de maior lance ou oferta.

Posteriormente, a Lei Federal N.º 14.133/2021, alterou os critérios de julgamento, que passaram a ser os seguintes: menor preço; maior desconto; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior lance, no caso de leilão; e, por fim, maior retorno econômico.

Desta forma, o fornecedor de produtos e/ou serviços que apresentar a melhor proposta, segundo o critério de julgamento elencado no processo de licitação, obtém o direito de fornecer o produto ou serviço ao poder público.

Já a finalidade de proporcionar isonomia entre os licitantes encontra guarida nos dispositivos que determinam a obrigatoriedade de fixação prévia das regras que regem cada procedimento licitatório, que deverão estar dispostas no edital da licitação; além da previsão de prazos mínimos entre a publicação do edital nos diários oficiais e a sessão de recebimento das propostas, que proporcionam publicidade ao processo e permitem a apresentação de oposição aos termos do edital por qualquer interessado.

Por sua vez, o legislador pátrio preferiu trazer expressamente no Artigo 11 da Lei Federal N.º 14.133/2021, que revogou a Lei Federal N.º 8.666/1993, os objetivos da licitação, que passaram a ser os seguintes:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Ao analisar o dispositivo transcrito, percebe-se que os dois objetivos originalmente identificados pela doutrina foram mantidos na nova Lei de Licitações e Contratos

⁴ CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 7ª Edição. Salvador: JusPODVIM, 2020, p. 457/458.

Administrativos, com o desenvolvimento do objetivo de obtenção da melhor proposta para a administração, que agora também deve observar o ciclo de vida dos objetos.

Para entender a questão relacionada à aplicação do ciclo de vida dos objetos, imagine o exemplo de uma licitação que tenha como objeto a aquisição de pneus para a realização da manutenção da frota de veículos de determinado órgão público, conforme especificações presentes no Edital.

A primeira proposta oferece pneu com vida útil de 20.000 (vinte mil) quilômetros pelo preço de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) por cada pneu, atendendo todos os requisitos previstos no edital. Já a segunda proposta oferece pneu, também observando as previsões editalícias, mas que possui vida útil de 50.000 (cinquenta mil) quilômetros e pelo preço unitário de R\$ 800,00 (oitocentos reais).

Utilizando o critério de julgamento de menor preço, de forma absoluta, a primeira proposta seria a vencedora, já que seu valor é nominalmente inferior, qual seja, de R\$ 400,00 (quatrocentos reais). Contudo, ao observar o ciclo de vida dos objetos, ou seja, a durabilidade do uso daquele objeto, percebe-se claramente que a segunda proposta deve ser a vencedora, já que apesar de ser o dobro do preço a durabilidade do objeto é duas vezes e meio maior, garantindo maior economicidade à administração no que tange ao objeto propriamente dito, sem mencionar a economia de escala, obtida ao contratar maiores quantidades, e a economia ao contratar menos vezes o serviço de troca dos pneus nos veículos.

Por sua vez, o inciso III do Artigo 11 da Lei Federal N.º 14.133/2021 inovou ao traçar como finalidade das licitações combater o sobrepreço, as propostas inexequíveis e o superfaturamento.

Quanto ao superfaturamento e ao sobrepreço, situações que geram inequívoco prejuízo ao poder público, que gasta valores por produtos ou serviços que não recebeu ou que estão em valores claramente superiores àqueles praticados no mercado, dispensa-se maior discussão, já que o Artigo 6º da Lei Federal N.º 14.133/2021, em seus incisos LVI e LVII, apresentou claramente suas definições e caracterizações.

Já as propostas inexequíveis são aquelas em que os licitantes apresentam preço que não é adequado para cobrir os custos de fornecimento do produto e/ou serviço e garantir a existência de lucro adequado para remunerá-lo.

Tal conduta ilícita é realizada por licitantes que procuram obter a proposta vencedora, a todo custo, para posteriormente, ao ser iniciado o fornecimento, pleitear o reajuste do valor do contrato, que não pode ser realizado, já que não ocorreu alteração da situação fática que

justifique o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, tal como previsto no Artigo 124, inciso II, alínea “d”, da Lei Federal N.º 14.133/2021.

Por fim, o inciso IV do Artigo 11 da Lei Federal N.º 14.133/2021 estabelece como objetivos dos procedimentos licitatórios o incentivo à inovação e a busca ao desenvolvimento nacional sustentável.

O desenvolvimento nacional sustentável já havia sido acrescentado à Lei Federal N.º 8.666/1993, pela Lei Federal N.º 12.349, de 15 de dezembro de 2010, e através dele é permitido o estabelecimento de margem de preferência para aquisição de produtos e serviços produzidos no país.

O mesmo ocorre com as aquisições resultantes de inovação tecnológica produzida no país, que além da margem de preferência também dispõem de outros benefícios, tal como as possibilidades de dispensa de licitação, previstas no Artigo 75, inciso IV, alínea “d”, e incisos XV e XVI, da Lei N.º 14.133/2021.

Neste ponto, é importante salientar que as preferências e benefícios estabelecidos não se opõem à vantajosidade da proposta e à isonomia entre os licitantes, já que o seu intuito é justamente de garantir igualdade material entre aqueles que concorrem no procedimento licitatório, criando critérios razoáveis e proporcionais para tratar desigualmente aqueles que merecem um tratamento preferencial do Estado, em razão das suas hipossuficiências, para promover a dignidade dos envolvidos, que não seria alcançada meramente pela igualdade formal (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2021, p. 806)⁵.

O referido tratamento diferencial também é conferido, com o mesmo intuito de promover a igualdade material, às microempresas e empresas de pequeno porte pela Lei Complementar Federal N.º 123, de 14 de dezembro de 2006.

Assim, percebe-se a importância dos objetivos/finalidades do processo licitatório para a compreensão do instituto da licitação, já que eles delineiam as matrizes que estruturam todo o desenvolvimento do procedimento, mormente aquelas de buscar a melhor proposta para a administração e de garantir isonomia aos licitantes.

3. Fase preparatória da licitação

Conforme disposto no Artigo 38 da Lei Federal N.º 8.666/93, considerava-se o procedimento licitatório iniciado com a autorização da autoridade competente, que vinha

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 10ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 806.

acompanhada de indicação resumida do seu objeto e de demonstração de existência de disponibilidade orçamentária, não se preocupando com os estudos que permeavam a adequação da contratação para o poder público.

Somente com a promulgação da Lei Federal N.º 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu a modalidade Pregão, mais precisamente em seu Artigo 3º, foi introduzido no ordenamento jurídico uma fase preparatória (ou fase interna), na qual o órgão deveria avaliar as questões técnicas que têm relação com a contratação do objeto da licitação.

Por sua vez, com a introdução da Lei Federal N.º 14.133/2021, a fase preparatória da licitação foi alçada à posição inicial do procedimento (Artigo 17, inciso I), tornando-se etapa indispensável para a realização das contratações públicas, inclusive com a criação de uma nova ferramenta, o estudo técnico preliminar, a seguir abordado.

3.1. Estudo técnico preliminar

O estudo técnico preliminar, conforme definição prevista no Artigo 6º, inciso XX, da Lei Federal N.º 14.133/2021, trata-se de “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”.

Desta forma, percebe-se que o estudo técnico preliminar é ferramenta de planejamento, que tem por fim demonstrar que a aquisição atende ao interesse público, além de listar as opções técnicas disponíveis e qual delas é mais adequada para atender o interesse público em relação à contratação analisada.

Para melhor elucidar a questão, imagine a icônica questão da ferramenta de escrita a ser utilizado no espaço durante a corrida espacial entre os Estados Unidos da América e a Rússia⁶. Na anedota narrada, os Estados Unidos teriam dispendido milhões de dólares para desenvolver uma caneta que escreve no espaço, enquanto a Rússia simplesmente utilizava lápis normais de grafite, que teriam a mesma eficácia que a caneta para permitir aos astronautas escrever no espaço.

⁶ LOPES, Gilmar. A caneta espacial milionária da NASA e o Lápis baratinho da Rússia! E-Farsas, 2008. Disponível em: <<https://www.e-farsas.com/a-caneta-espacial-milionaria-da-nasa-e-o-lapis-baratinho-da-russia.html>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

Através do exemplo, percebe-se que este é o ponto focal do estudo técnico preliminar: analisar tecnicamente todas as soluções disponíveis no mercado que atendam ao objeto da licitação e, após analisá-los, indicar qual é mais adequada ao interesse público.

A melhor proposta deve ser perseguida pela administração pública, contudo, esta deve recair sobre a melhor solução técnica encontrada, e não simplesmente sobre aquela que apresenta melhor preço ou melhor desconto, ou seja, busca-se não o melhor preço de forma nominal, mas o melhor preço de acordo com a solução técnica mais adequada para atender a necessidade do poder público.

Os elementos que devem estar contidos no estudo técnico preliminar, para atender a finalidade pretendida, são aqueles previstos no Artigo 18, inciso I, e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Federal N.º 14.133/2021, a seguir transcrito:

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;

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 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.

Ao analisar o dispositivo transcrito, percebe-se que o estudo técnico preliminar tem diversos elementos a serem avaliados para a sua confecção, prestando o presente artigo para a análise dos requisitos previstos no Artigo 18, § 1º, incisos IV e XI, quais sejam, as contratações interdependentes, que serão tratadas a seguir.

3.2. Contratações Correlatas e/ou interdependentes

Nas palavras do ilustre jurista Marçal Justen Filho⁷ (2021, p. 356) “As contratações correlatas são aquelas que versam sobre objeto similar ou complementar. As interdependentes são aquelas cuja execução possa afetar ou ser afetada pela contratação examinada.”

No caso, as contratações correlatas são aquelas que, apesar de ter relação com o objeto, esta não é de dependência, sendo possível a utilização do objeto da licitação mesmo sem a aquisição do outro produto e/ou serviço com o qual apresenta relação.

Por sua vez, as contratações interdependentes são aquelas em que existem vínculos estreitos entre diferentes objetos, ou seja, para que um dos objetos seja utilizado é indispensável a contratação do outro, sem o qual este não poderá cumprir a sua função.

Imagine a situação em que um órgão público, para melhor atender ao público, pretende realizar a convocação de novos servidores públicos, tornando necessária a aquisição de novos computadores, já que todos os existentes nas repartições já são destinados à utilização de algum servidor, que não pode dividi-lo com os novos servidores sem prejuízo da realização das suas atividades rotineiras.

No exemplo, o órgão já dispõe de mobiliário para que sejam instalados os computadores dos novos servidores públicos, que mesmo sendo antigos são suficientes para sua utilização, o que faz com que a aquisição de mobiliário novo, com melhor ergonomia e design que aproveita melhor o espaço, seja somente uma contratação correlata à dos computadores, já que não é indispensável para a utilização destes.

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 356.

Contudo, para que os computadores sejam ligados e utilizados é necessária a contratação do fornecimento de energia elétrica, que é indispensável para a sua utilização, o que faz com que sejam contratações interdependentes a contratação da aquisição do serviço de fornecimento de energia elétrica e a contratação da aquisição dos computadores.

Deste modo, no caso previsto no parágrafo anterior, com fundamento na necessária previsão de contratação interdependente, a Lei Federal N.º 14.133/2021 permite que sejam previstas cláusulas no edital que discorram sobre a influência de outro objeto na contratação, através dos estudos técnicos preliminares que demonstram a sua existência e coerência.

Ainda utilizando o mesmo exemplo, mais computadores adquiridos geram maior gasto de energia elétrica, assim, é juridicamente possível a previsão no edital de cláusula que inclua no julgamento das propostas a vida útil do computador e o seu consumo de energia durante essa vida útil.

Abordando a situação, imagine que, seguindo as especificações previstas no edital, a primeira proposta de computador tem custo de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por unidade, vida útil de 10.000 (dez mil) horas, e consumo de energia elétrica de 400W (quatrocentos watts) por hora. Já a segunda proposta de computador tem custo de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) por unidade, vida útil de 10.000 (dez mil) horas, e consumo de energia de 500W (quinhentos watts) por hora.

Considerando que o valor do kWh (quilowatt-hora) da energia elétrica é de R\$ 0,618050 (sessenta e um centavos), a primeira proposta tem um custo de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), em razão da unidade do computador, mais R\$ 2.472,20 (dois mil e quatrocentos e setenta e dois reais e vinte centavos), em razão da energia elétrica dispendida para o seu funcionamento durante toda a vida útil, totalizando o custo total de R\$ 6.472,20 (seis mil e quatrocentos e setenta e dois reais e vinte centavos).

Enquanto isso, com o mesmo custo de kWh, a segunda proposta tem um custo total de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), de custo da unidade do computador, mais R\$ 3.090,25 (três mil e noventa reais e vinte e cinco centavos), de custo de energia elétrica para o seu funcionamento durante toda a vida útil, totalizando a quantia de R\$ 6.590,25 (seis mil e quinhentos e noventa reais e vinte e cinco centavos).

Analisando os números, percebe-se claramente que uma licitação com critério de julgamento por menor preço, que não observe a contratação interdependente, julgará vencedora a segunda proposta, já que o valor nominal do computador é menor, de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais).

Entretanto, observando-se a contratação interdependente do fornecimento de energia elétrica, percebe-se claramente que a proposta que deverá ser julgada vencedora é a primeira proposta, já que o seu custo total será de R\$ 6.472,20 (seis mil e quatrocentos e setenta e dois reais e vinte centavos), ou seja, R\$ 118,25 (cento e dezoito reais e vinte e cinco centavos) a menos que a segunda proposta.

Por sua vez, considerando uma situação de economia de escala, caso a contratação fosse de 1.000 (mil) computadores, a diferença seria de R\$ 118.050,00 (cento e dezoito mil e cinquenta reais), quantia que é bastante significativa e que se torna ainda maior com o decurso do tempo, já que, no caso concreto, o valor do kWh de energia elétrica é reajustado anualmente, para recompor as perdas inflacionárias.

Desta forma, é incontestável a importância da utilização apropriada das contratações interdependentes nos procedimentos licitatórios, já que tem o condão de obter propostas verdadeiramente mais vantajosas à administração pública, gerando verdadeira economia de escala ao poder público.

4. A utilização da contratação interdependente no Processo Licitatório N.º 222/2021 do Município de Luz

Conforme se infere do teor da Lei Federal N.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007, em seu Artigo 8º, e da Lei Federal N.º 12.305, de 02 de agosto de 2010, em seu Artigo 10, a titularidade e a gestão dos serviços de saneamento básico são de interesse local, ou seja, cabem aos Municípios e ao Distrito Federal, razão pela qual a realização da destinação final dos resíduos sólidos urbanos, que deve ser realizada em aterros sanitários, cabe aos referidos entes federados, o que demonstra a existência do interesse público na eventual contratação de produtos e serviços relacionados.

Desta forma, com a finalidade de solucionar o problema da destinação final dos resíduos sólidos, o Município de Luz realizou o Processo Licitatório N.º 222/2021⁸, no qual foi estabelecido como objeto a “contratação de empresa especializada no recebimento e disposição final de resíduos sólidos urbanos – RSU, produzidos em domicílios, estabelecimentos comerciais e industriais, considerado classe II, conforme NBR 10004/04 da ABNT, em conformidade com as normas ambientais vigentes, produzidos no Município de Luz/MG.”.

⁸ MUNICÍPIO DE LUZ. Departamento de Compras. Processo Licitatório N.º 222/2021: Pregão N.º 058/2021 – Edital de Licitação. Luz: Município de Luz, 2022.

No caso, ao realizar os estudos técnicos preliminares para realizar a contratação, constatou-se que se tratava de caso de contratação interdependente para realizar a destinação final dos resíduos sólidos do Município, quais sejam, a contratação dos serviços de aterro sanitário, que iria receber e fazer o tratamento adequado dos resíduos sólidos urbanos, e a contratação de serviços de transporte, para que os resíduos sólidos fossem transportados do Município para o aterro sanitário do licitante vencedor.

Desta forma, para atender a existência de contratação interdependente, surgiu a necessidade de prever no Edital de Licitação do Processo Licitatório N.º 222/2021, cláusulas que incluíssem no critério de julgamento a observância da contratação interdependente dos serviços de transporte dos resíduos sólidos do Município para o aterro sanitário, o que foi realizado nas seguintes cláusulas do Termo de Referência do Edital:

7 CRITÉRIO DE JULGAMENTO - VALOR GLOBAL DA PROPOSTA

7.1. Será selecionada a proposta que perfazer o menor valor do custo global da proposta (VGP), considerando o valor unitário da tonelada recebida e tratada (VTRT), que será proposto pelo licitante, multiplicado pela quantidade estimada de 10 (dez) toneladas por dia, mais o resultado do produto da quantidade de quilômetros percorridos (QKP) pelo caminhão do Município (ida e volta), entre Luz/MG e o local da disposição final adequada dos resíduos sólidos (aterro sanitário do licitante), e o valor do quilômetro rodado (VQR), que será apurado pela Pregoeira, para cada licitante, durante a sessão pública, através da utilização da planilha presente no anexo I.

7.2. O valor obtido será multiplicado por 26 (vinte e seis) dias úteis, que é o número médio de dias em que será realizado o transporte dos resíduos sólidos por mês, que será multiplicado ainda por 60 (sessenta) meses, perfazendo assim, o valor global da proposta, nos termos da fórmula a seguir transcrita:

$$\text{VGP: } \{[(\text{VTRT} \times 10) + (\text{QKP} \times \text{VQR})] \times 26\} \times 60$$

VGP: Valor Global da Proposta

VTRT: Valor da Tonelada Recebida e Tratada

QKP: Quantidade de Quilômetros Percorridos (Ida e Volta)

VQR: Valor do Quilômetro Rodado

7.3. A fórmula prevista no item anterior leva em consideração a contratação interdependente do transporte dos resíduos sólidos entre o Município e o aterro sanitário do licitante, nos termos do Artigo 18, § 1º, incisos IV e XI, da Lei N.º 14.133/2021, para que seja obtida a melhor proposta em favor do Município de Luz.

7.4. Será declarada inexequível a proposta cujo VTRT apresentado seja inferior a 70% (setenta por cento) do valor do custo unitário médio da tonelada de resíduo recebido e tratado, obtida na pesquisa de preços do Município, prevista no item 2 deste Termo de Referência.

O Processo Licitatório N.º 222/2021 foi realizado através da modalidade Pregão, na forma Presencial, adotando o critério de julgamento de menor preço por item, no qual constava apenas um item, que era a prestação dos serviços de recebimento e destinação final dos resíduos sólidos, que tinha como unidade a tonelada de resíduos sólidos, a quantidade estimada contratada de 15.600 (quinze mil e seiscentas) toneladas, para atender o Município por 05

(cinco) anos, para a qual as licitantes deveriam ofertar o valor que cobrariam por cada tonelada de resíduos sólidos recebidos no aterro sanitário para tratamento (VTRT).

Desta forma, para considerar a contratação interdependente, foi criado no Termo de Referência do Processo Licitatório N.º 222/2021, uma fórmula para determinar o preço global de cada proposta apresentada (VGP) e encontrar o menor preço, que para sua obtenção utilizava os seguintes parâmetros:

- a) o valor que cada proponente cobraria por tonelada de resíduos sólidos recebidos no aterro sanitário para tratamento (VTRT);
- b) a quantidade de 10 (dez) toneladas de capacidade do caminhão que realiza o transporte dos resíduos sólidos do Município de Luz para o aterro sanitário;
- c) a quantidade de quilômetros percorridos, considerando a viagem de ida e a de volta entre o Município de Luz e o aterro sanitário (QKP);
- d) o valor do quilômetro rodado (VQR), que deveria ser apurado na sessão pública da licitação, com base em planilha de cálculo que considera a distância do percurso e todos os custos envolvidos no transporte (combustível, pessoal, manutenção, depreciação etc.), que é diferente para cada fornecedor, já que a distância do percurso influencia diretamente a apuração dos custos do transporte;
- e) a quantidade de dias por mês, no caso, 26 (vinte e seis), em que seria realizado o transporte dos resíduos sólidos do Município para o aterro sanitário;
- f) e, por fim, a quantidade de meses estimada da contratação, que seria de 60 (sessenta) meses, ou seja, 05 (cinco) anos.

Assim, ao apresentar sua oferta, conforme determinavam as cláusulas que tratavam do critério de julgamento, o proponente deveria apresentar o VTRT e o QKP, dados estes que possibilitavam utilizar a planilha para apuração do VQR, este que somado ao VTRT e QKP fornecidos pelo licitante possibilitava encontrar o preço ofertado, já considerando a contratação interdependente (VGP).

A utilização da fórmula matemática permite apurar a incidência e importância de todos os fatores na composição do custo do fornecimento ao poder público, possibilitando obter a melhor proposta, de forma que um fornecedor que esteja a 300 (trezentos) quilômetros de distância trará um custo menor ao erário (VGP menor) do que aquele que está a 500 (quinhentos) quilômetros de distância (VGP maior), caso o VTRT proposto seja o mesmo pelos fornecedores.

À primeira vista a situação pode aparentar um privilégio para os fornecedores que estão a distâncias menores do Município de Luz, contudo, a própria adoção da modalidade pregão no

procedimento permite que durante a sessão pública os fornecedores avaliem a possibilidade de abaixar o valor ofertado para o VTRT durante seus lances para compensar o custo adicional que o Município teria com o transporte (QKP x VKR), ou seja, apesar da presença de critério que é favorável à administração pública, ainda resta garantida a isonomia aos concorrentes na apresentação de suas propostas.

Desta forma, percebe-se, indiscutivelmente, que a utilização das contratações interdependentes no procedimento licitatório tem o potencial de transformar o panorama das licitações, já que proporcionam a possibilidade de garantir contratações ainda mais vantajosas para a administração do que aquelas que somente observavam o menor preço nominalmente, mormente quando se considera a economia de escala.

CONCLUSÃO

Inquestionavelmente, é indispensável a aquisição de produtos e serviços por todos os integrantes da sociedade, em especial para o poder público, já que tem como justificativa o atendimento dos serviços públicos, que são ligados umbilicalmente aos direitos e garantias fundamentais a que fazem jus todos os indivíduos residentes no país, conforme dispõe o Artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Tendo em vista tal fato, revela-se a importância da licitação, já que é o procedimento previsto constitucional e legalmente para a efetivação das aquisições e alienações realizados pela administração pública.

Contudo, não basta a simples utilização do procedimento licitatório para observar a formalidade do princípio da legalidade, já que este deve ser realizado empregando todas as ferramentas disponíveis para garantir a obtenção da melhor proposta, o que ocorre com a escolha da solução adequada para atender a necessidade da administração pública que, concomitantemente, tenha o menor preço.

A realização do processo de licitação de forma adequada gera um ciclo de prosperidade, já que a economia obtida possibilita a aquisição de novos produtos e serviços, que atenderão outros interesses públicos ainda não acolhidos, o que indiscutivelmente é o anseio da sociedade, que em larga medida tanto depende dos serviços públicos que lhe são prestados.

Neste diapasão, o estudo técnico preliminar é ferramenta essencial para identificar todas as nuances da contratação e encontrar os elementos que podem garantir uma maior economicidade à contratação, efeito este que foi devidamente demonstrado neste estudo em relação às contratações interdependentes.

Não obstante, não deve ser utilizada somente uma ferramenta nos estudos realizados pelo poder público, ou seja, todos os elementos disponíveis devem ser conjugados para alcançar a melhor contratação, em especial o ciclo de vida do objeto e a economia de escala, também previstos no Artigo 18 da Lei Federal N.º 14.133/2021, conforme demonstrado no desenvolvimento deste artigo.

Assim, obtidas as informações necessárias no estudo técnico preliminar, o servidor público que elaborar o Termo de Referência deve utilizar a criatividade para relacioná-los com os critérios de julgamento, de forma que a seleção reflita a incidência dos elementos obtidos no estudo, tal como ocorreu no Processo Licitatório N.º 222/2021 do Município de Luz, em que foi criada fórmula matemática para expressar a influência da contratação interdependente e obter o menor preço dentre os licitantes, garantindo menor custo ao erário para a destinação final dos resíduos sólidos urbanos produzidos no Município.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial de União. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 28 mai. 2022.

BRASIL. Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. **Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm>. Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. **Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. **Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010**. Altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112349.htm>. Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. **Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 28 mai. 2022.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 7ª Edição. Salvador: JusPODVM, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

LOPES, Gilmar. **A caneta espacial milionária da NASA e o Lápis baratinho da Rússia!** E-Farsas, 2008. Disponível em: <<https://www.e-farsas.com/a-caneta-espacial-milionaria-da-nasa-e-o-lapis-baratinho-da-russia.html>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 9ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

MUNICÍPIO DE LUZ. **Departamento de Compras**. Processo Licitatório N.º 222/2021: Pregão N.º 058/2021 – Edital de Licitação. Luz: Município de Luz, 2022. Disponível em: <https://www.luz.mg.gov.br/painel/conteudo/editais_licitacao/isw_2_a9499e38d56c5c7ee8b1.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2021.