



APRECIÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL
PROCESSO LICITATÓRIO Nº 120/2023
TOMADA DE PREÇOS Nº 012/2023

OBJETO: Contratação de empresa especializada no ramo da construção civil para execução de obra de calçamento e drenagem pluvial profunda e superficial, nas Ruas: Tegno Vargas, Bairro Centro, “A”, “B” e “C”, Bairro COHAB e Rua “A”, Bairro Alto do Asilo, em conformidade com os documentos de engenharia constantes no Anexo I do instrumento convocatório.

I- RELATÓRIO

Trata-se de pedido de impugnação ao instrumento convocatório oriundo do Processo em epígrafe, apresentado pela empresa SCALLBERI CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ sob o nº 14.015.461/0001-42, em face dos valores apresentados na planilha orçamentária utilizada para balizar o procedimento.

Breve é o relatório.

II- DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM AS LICITAÇÕES:

Destaca-se de forma preliminar, os princípios básicos das licitações públicas, conforme trata o Art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93:

“Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da **legalidade**, da **impressoalidade**, da **moralidade**, da **igualdade**, da **publicidade**, da **probidade administrativa**, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do **julgamento objetivo** e dos que lhes são correlatos.” **(Grifo nosso)**.

O princípio da legalidade, objetiva firmar o entendimento de que o Estado é submetido à lei. Somente pode fazer o que ela autoriza ou obriga.

Com precisão, Hely Lopes Meireles (2004, página 87) conceitua o princípio da legalidade em sua concepção administrativa nos seguintes termos:

“A legalidade, como princípio de administração significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.”

Conforme DI PIETRO (2008, página 64), o princípio da legalidade impõe à Administração Pública a obrigação de somente fazer aquilo que a lei (*lato sensu*) permite; situação diferente do que ocorre com os particulares, onde o princípio da legalidade tem outra conotação, mais ligada (verdadeiramente) ao princípio da autonomia da vontade, que permite ao particular fazer tudo aquilo não proibido pela lei.

Sobre o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, cumpre trazer a lição do ilustre Celso Antônio Bandeira de Mello: “O princípio da vinculação ao instrumento convocatório



PREFEITURA MUNICIPAL DE RECREIO
ESTADO DE MINAS GERAIS
CNPJ: 17.735.754/0001-92



obriga a Administração a respeitar estritamente as regras que haja previamente estabelecido para disciplinar o certame, como, aliás, está consignado no art. 41 da Lei 8.666/93. ” (In Curso de Direito Administrativo, 11ª Edição, Malheiros Editores, 1999, página 379).

Cabe ainda colacionar, o brilhante raciocínio de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, acerca das infrações aos princípios da licitação: “Princípio da vinculação ao instrumento licitatório. **Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento.** (...) O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite). (...) Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos, ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que o desrespeitou.” (in Direito Administrativo, 11ª Edição, Editora Atlas, 1999, página 299 e 300).

Por sua vez, o princípio do julgamento objetivo busca afastar o discricionarismo no julgamento das licitações, assim, fazendo com que os julgadores atendam ao critério fixado pela Administração, desta forma seguindo os critérios estabelecidos conforme definidos no edital.

Sobre esse tema, cabe colacionar o ensinamento de Joel de Menezes Niebuhr em seu livro “Licitação Pública e Contrato Administrativo” de 2015:

“ Sem embargo, o julgamento objetivo agrega-se ao instrumento convocatório, pois os critérios do julgamento nele estão previstos. Nesse desígnio, o julgamento objetivo é aquele que se dá na estrita conformidade dos parâmetros prefixados no edital. Para tanto, o instrumento convocatório não pode prestigiar critérios subjetivos. Destarte, são vedadas disposições que permitam ao órgão administrativo levar em conta distinções pessoais que provenham de seus agentes. O princípio do julgamento objetivo está adstrito também ao princípio da impessoalidade, uma vez que a licitação se conforma ao interesse público. Dessa forma, também o é à isonomia, que, em dilatado aspecto, proíbe distinções relativas à esfera pessoal de quem quer que seja. Nesse sentido, Carlos Ari Sunfeld preleciona que “o julgamento objetivo obrigando a que a decisão seja feita a partir de pautas firmes e concretas, é princípio voltado à interdição do subjetivismo e do personalismo, que põem a perder o caráter igualitário do certame”. Na realidade, tanto o princípio do julgamento objetivo, quanto o princípio da vinculação ao instrumento convocatório se completam e ambos se encontram no princípio da isonomia, visto que constituem garantias formais dos particulares em relação à Administração Pública, fazendo com que o certame do início ao fim se deite sob os critérios claros e impessoais”.

Ainda, sobre o prisma de Hely Lopes Meireles:

”Julgamento objetivo é o que se baseia no critério indicado no edital e nos termos específicos das propostas. É princípio de toda licitação que seu julgamento se apoie em fatores concretos pedidos pela Administração, em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido no edital ou convite. Visa afastar o discricionaríssimo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-se ao critério prefixado pela Administração, com o que se reduz e se delimita a margem de valoração subjetiva, sempre



PREFEITURA MUNICIPAL DE RECREIO
ESTADO DE MINAS GERAIS
CNPJ: 17.735.754/0001-92



presente em qualquer julgamento (arts. 44 e 45). ” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 272).

Por breve, são essas as considerações acerca dos princípios constitucionais, que regem as licitações públicas.

III – DA TEMPESTIVIDADE

Considerando que a data de realização da sessão pública e do pedido de impugnação apresentado pela licitante, observamos que este é **TEMPESTIVO**, nos termos da legislação em vigor, vejamos:

“Art. 41 A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

(...)

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.”

Ademais, a Lei Federal nº 8.666/93 estabelece a forma da contagem dos prazos durante os processos administrativos e licitatórios fundamentados em seu texto, observe:

*“Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, **excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento**, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.*

Parágrafo único. Só se iniciam e vencem os prazos referidos neste artigo em dia de expediente no órgão ou na entidade.”

IV – DAS RAZÕES DO IMPUGNANTE

A impugnante apresentou os argumentos listados a seguir, com intuito de demonstrar suas razões solicitando a revisão e retificação dos valores referenciais para continuidade do certame:

“DO FATO

Tratando-se dos preços unitários dos serviços listados, os valores apresentados na planilha orçamentária utilizada como termo de referência, possui valores divergentes dos preços para o período base informado. Os valores lançados seguem abaixo dos valores SINAPI N.DES. 03/2023 e SETOP N.DES 04/2023. Essas ponderações podem ser encontradas no memorial descritivo página 03 como retrata o recorte da figura 01, e no cabeçalho da



PREFEITURA MUNICIPAL DE RECREIO
ESTADO DE MINAS GERAIS
CNPJ: 17.735.754/0001-92



planilha orçamentária. Mesmo possuindo informações desencontradas o equívoco no orçamento se mantém.

Figura 1 – TEXTO RETIRADO DO MEMORIAL DESCRITIVO, PÁG.3

Para o orçamento do projeto foi utilizada como base a Tabela **SINAPI** com data de Março de 2023 (custos SEM desoneração) e SEINFRA também com data de Março de 2023 (custos SEM desoneração).

Figura 2 – INFORMAÇÕES RETIRADAS DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

CAIXA

PO - PLANILHA ORÇAMENTÁRIA
Orçamento Base para Licitação - OGU

Nº OPERAÇÃO 1081.005-51/2021	Nº SICONV 923892/2021	PROPONENTE / TOMADOR PREFEITURA MUNICIPAL DE RECREIO
LOCALIDADE SINAPI (N/D: Referência 05-2023.xls)	DATA BASE 05-23 (N DES.)	DESCRIÇÃO DO LOTE PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM EM VIAS DO MUNICÍPIO

Conforme mostra a planilha anexo a este documento, há uma diferença expressiva que totaliza R\$ 50.791,88 (CINQUENTA MIL SETECENTOS E NOVENTA E UM REAIS E OITENTA E OITO CENTAVOS). Valor considerável em vista do trabalho (mão de obra) e insumos necessários para a realização dos serviços descritos. É portando um erro que necessita de correção, que pode acarretar prejuízos para a Administração Pública, sobretudo, para a entidade licitante. Gerando a possibilidade de execução desvantajosa do objeto, pois os valores não compactuam com o preço atual do mercado.

Para a elaboração da planilha anexo a este documento, utilizou-se das referências SINAPI N.DES. 03/2023 e SETOP N.DES 04/2023 como já mencionado anteriormente. O Valor total do objeto ficou orçado em R\$ 831.275,94 (OITOCENTOS E TRINTA E UM MIL DUZENDO E SETENTA E CINCO REAIS E NOVENTA E QUATRO CENTAVOS).

DO DIREITO

Conforme exposto no Art. 9º inciso I, do Decreto 5.450/2005, o TCU afirma que o termo de referência do objeto deve ser preciso, claro, com valores que retratem a realidade, para que as partes interessadas possam analisar o objeto e elaborar sua proposta.

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte: I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização

Como já manifestado, os valores destacados estão com lançamentos equivocados contrariando a legislação pertinente. Ainda neste sentido, é narrativa do TCU não outorgar valores com falhas.



DA TEMPESTIVIDADE

Estando a abertura da sessão marca para o dia 19/12/2023, a licitante encontra-se em tempo hábil para requerer a impugnação do edital relatado, dado que o pedido deve ser realizado até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação.

DO PEDIDO

Solicita-se, portanto, a revisão e retificação dos valores lançados de forma equivocada afim de sanar os vícios presente no processo licitatório supracitado, garantindo que ocorra a entrega de materiais de qualidade e a locação de mão de obra qualificada com a finalidade de assegurar a correta execução da obra.”

V- DA FUNDAMENTAÇÃO

Tendo em vista se tratar de impugnação exclusivamente voltada ao campo técnico de engenharia civil, solicitou-se ao engenheiro civil responsável pela confecção dos documentos constantes no Anexo I do instrumento convocatório do Processo Licitatório em questão, Sr Lucas Felipe de Oliveira, CREA-MG 289.581, parecer técnico em relação aos apontamentos realizados pela impugnante, para subsidiar a decisão acerca da impugnação. Vejamos a seguir o parecer apresentado pelo engenheiro civil:

Parecer técnico de resposta ao questionamento da empresa SCALLBERI CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, a respeito dos valores unitários da planilha orçamentária.
Considerações

Questionamento:

“Tratando-se dos preços unitários dos serviços listados, os valores apresentados na planilha orçamentária utilizada como termo de referência, possui valores divergentes dos preços para o período base informado. Os valores lançados seguem abaixo dos valores SINAPI N.DES. 03/2023 e SETOP N.DES 04/2023. Essas ponderações podem ser encontradas no memorial descritivo página 03 como retrata o recorte da figura 01, e no cabeçalho da planilha orçamentária. Mesmo possuindo informações desconhecidas o equívoco no orçamento se mantém.”

Resposta

No que tange aos custos unitários dos insumos e serviços, desde 2002, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Federal do ano seguinte, estabelece que esses devem ser obtidos do Sinapi.

“12 O art.102 da LDO 2013, Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, dispõe: Art.102. O custo global das obras e dos serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, excetuados os itens



PREFEITURA MUNICIPAL DE RECREIO
ESTADO DE MINAS GERAIS
CNPJ: 17.735.754/0001-92



caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.”

No entanto, nos casos em que custos unitários de insumos ou serviços não forem encontrados no Sinapi, poderão ser adotados aqueles disponíveis em tabelas de referência formalmente aprovadas por órgão ou entidade da administração pública federal, como o Sicro. Subsidiariamente, podem ser consultadas revistas técnicas especializadas e até mesmo o mercado local. É importante lembrar que as fontes de consulta devem ser indicadas na memória de cálculo do orçamento, fazendo parte da documentação do processo licitatório.

Portanto, não há informações desconstruídas, visto que as tabelas de “Referência” de data-base servem como valor máximo a ser utilizado como referências de custos em licitações de obras públicas.

Observações:

A planilha orçamentária presente no edital deste certame foi analisada e aprovada pelo Concedente do repasse, o MINISTÉRIO DAS CIDADES, representado pelo seu interveniente, a Caixa Econômica Federal.

Foi citado o Art. 9º, inciso I, do Decreto 5.450/2005, que trata da regulamentação do pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns, o que não se aplica à tomada de preços abordada neste parecer.

Conclusão

A conclusão deste parecer técnico é sobre a não pertinência dos questionamentos levantados, indicando a não impugnação do processo licitatório nº120/2023.

Considerando se tratar de termos estritamente técnicos da área de engenharia civil, bem como a devida aprovação da planilha orçamentária pelo órgão concedente do repasse, MINISTÉRIO DAS CIDADES, fica evidenciado que a impugnação apresentada pela empresa não merece prosperar.

VI- DA DECISÃO

Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** a impugnação ora apresentada, mantendo incólume as regras estabelecidas no instrumento convocatório.

Recreio, 14 de dezembro de 2023

Daniela Cerqueira de Oliveira Cardozo
Presidente da CPL

José Maria André de Barros
Prefeito Municipal