



Prefeitura de
Tianguá



OFÍCIO Nº 13092401-CPLT

Ilmo Sr. Igor Edilson de Meneses Evangelista
Engenheiro Civil do Município de Tianguá

Tianguá - Ceará, 13 de Setembro de 2024.

ASSUNTO: Impugnação a respeito da CE 01/2024-SEUMA.

Ao cumprimentá-lo cordialmente, venho por meio deste encaminhar a Vossa Senhoria **IMPUGNAÇÃO** ao edital, protocolada pela empresa VALE NORTE CONSTRUTORA LTDA, inscrita no CNPJ de nº 09.528.940/0001-22, referente à Concorrência Eletrônica nº 01/2024-SEUMA, cujo objeto é **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ÁREA DE LIMPEZA PÚBLICA PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS, CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO DA LIMPEZA DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS NA ÁREA URBANA E NOS DISTRITOS DO MUNICÍPIO DE TIANGUÁ-CE.**

Solicito resposta o mais brevemente possível, tendo em vista que a abertura do referido Processo Licitatório acontecerá no dia 17 Setembro de 2024 às 08h30 da manhã.

Sem mais para o momento, agradecemos a atenção e nos colocamos à disposição para quaisquer informações.

Atenciosamente,

Maria Clara Sousa de Jesus
MARIA CLARA SOUSA DE JESUS

**MEMBRO DA COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO DESIGNADA AGENTE DE
CONTRATAÇÕES DO MUNICÍPIO**

RECEBIDO

13/09/2024

**AO EXCELENTÍSSIMO AGENTE DE CONTRATAÇÕES DO MUNICÍPIO DE
TIANGUÁ/CE**

Concorrência n. 01/2024-SEUMA

VALE NORTE CONSTRUTORA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 09.528.940/0001-22, com sede na Rua Padre Albino, 226, Caminho do Sol, Petrolina/PE, por meio de seu representante legal, que abaixo subscreve, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fulcro no art. 164, da Lei n. 14.133/21, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

da Concorrência n. 01/2024, pelos fatos e fundamentos a seguir aduzidos.

I - TEMPESTIVIDADE

De acordo com o Item 17.1, do Edital, a Impugnação deve ser protocolada em até 03 (três) dias úteis da data da sessão. Sendo assim, considerando que a sessão de início da disputa está marcada para o dia **17 de setembro de 2024**, apresentada a presente Impugnação na data de hoje, tem-se como certamente **tempestiva**.

II - DO PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A POSSIBILIDADE DE REVER SEUS PRÓPRIOS ATOS

Preliminarmente, é necessário mencionar que a Administração Pública tem o poder de autotutela, isto é, possui a capacidade de controlar os próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os quando inconvenientes ou inoportunos. Assim, a Administração não precisa recorrer ao

Poder Judiciário para corrigir os seus atos, podendo fazê-lo diretamente. Nesse diapasão, ergue-se as Súmulas n. 346 e n. 473 do e. STF, *in verbis*:

Súmula n. 346 do STF: A administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula n. 473 do STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Ademais, a autotutela administrativa também está normatizada no art. 53, da Lei n. 9.784/99: *“A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”*.

Nesta medida, a autotutela impõe-se para a Administração Pública como um poder-dever de rever seus atos, realizando o controle de legalidades destes, o que pode ser feito independentemente de provocação.

No presente caso, impõe-se ao Município de Tianguá/CE o poder-dever de rever seus atos, no que toca ao Edital da Concorrência n. 01/2024, pois, algumas das cláusulas dispostas no instrumento convocatório são demasiadamente restritivas, impedindo a participação no certame de empresas que mesmo possuindo vasta experiência com o objeto licitado, não se enquadram nas normas seletivas trazidas pelo edital. Bem como, se constatou diversas irregularidades na Composição de Preços Unitários, que apresenta valores de referências inexequíveis, impossibilitando a elaboração das propostas de preços pelas empresas licitantes. Além disso,

Nessa esteira, deve a Administração rever o ato de publicação do Edital, a fim de retirar e corrigir no referido instrumento as irregularidades apontadas.

III - SÍNTESE FÁTICA

Trata-se de licitação promovida pelo Município de Tianguá/CE, através da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, do tipo

menor preço global, na modalidade de Concorrência, tombada sob o n. 01/2024, objetivando a *“contratação de empresa especializada na área de limpeza pública para execução dos serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, conservação e manutenção da limpeza de vias e logradouros públicos na área urbana e nos distritos do Município de Tianguá/CE.”*

Após o oportuno acesso ao Edital e ao analisar os termos do instrumento convocatório, verificou-se irregularidades na Planilha de Composição de Preços Unitários, que afrontam o ordenamento jurídico pátrio, em especial a Constituição Federal e a Lei n. 14.133/21, além da jurisprudência erguida pelo c. TCU, tendo em vista que apresentam valores incorretos, tornando o preço inexecutável e impedindo a elaboração das propostas pelas licitantes. Além de exigir, ilegalmente, o Demonstrativo de Apuração de Contribuições Sociais – DACON.

Bem como, deparou-se com uma série de irregularidades e contradições, sobretudo, no que toca as contradições da Lei de Licitações a ser aplicada.

Desse modo, impõe-se a retificação do Edital atacado, visando a exclusão e correção dos itens no instrumento convocatório, diante da impossibilidade de elaboração das planilhas de composição de custos pelos licitantes, frente às irregularidades nos valores de referência.

IV – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

IV.1 – Irregularidades nas planilhas de composição de custos. Valores inexecutáveis.

O Edital de licitação é um instrumento por meio do qual a Administração Pública disciplina as regras que norteiam a realização do certame e, por isso, constituem partes integrantes deste documento o projeto básico ou executivo, a metodologia de execução do serviço, a composição unitária de preços, a

minuta do contrato e todas as informações pertinentes e complementares que se relacionem ao objeto licitado, conforme determina o art. 18, IV, da Lei de Licitações¹.

Os anexos do Edital constituem, pois, parte importante desse documento, isso porque, **é por meio do projeto básico, das planilhas de composição de preço unitário e de BDI, onde o pretenso licitante obtém informações detalhadas do objeto licitado, as quais servirão de parâmetro para elaboração da proposta comercial no certame.**

Nesse sentido, a Lei n. 14.133/21 é clara ao estabelecer, em seu art. 23, que as licitações para realização de obras e serviços devem ser precedidas de elaboração de orçamento detalhado, contendo a composição unitária de preços pela Administração licitante. Nos seguintes termos:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido

¹ "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: (...) IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação; (...)"

obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. (...)

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

Ademais, a planilha de custos é um instrumento consagrado na prática das licitações para a demonstração analítica da formação dos preços unitários e global das propostas apresentadas por licitantes, sendo, a partir da apresentação dos preços unitários que, somados, resultam no preço global proposto pelo licitante, a Administração terá condições de realizar um julgamento objetivo sobre a aceitabilidade e a exequibilidade da proposta.

Com isso, as planilhas de composição de custos em licitações têm por finalidade atestar a exequibilidade dos valores ofertados, conforme previsão de regras claras quanto à composição dos custos que, principalmente, venham a impactar no valor global das propostas da empresa vencedora.

No caso em apreço, infere-se do instrumento convocatório que os valores apresentados na planilha de composição de

custos estão incorretos, fazendo com que os montantes previstos se mostrem inexecutáveis para as licitantes.

Isso porque, *a um*, na "Composição de Preço Unitário - N.º 001", no referente a "Depreciação, Licenciamento e Seguros", assim previu o Projeto Básico:

ITEM	DESCRIÇÃO	QUANT. ESTIMADA	AL. ANUALIZADA	DEPRECIAC. ANUAL	INSTR. LICENÇ. E SEGUROS	ANUAL	VALOR UNIT. BASIC.	TOTAL ANUAL
1.00	DEPRECIAC. DE 12,5 KM/L	7,00	R\$ 301.482,44	R\$ 100.494,15	R\$ 100.494,15	R\$ 100.494,15	R\$ 100,00	R\$ 703.476,79
2.00	LICENCIAMENTO DE 12,5 KM/L	1,00	R\$ 128,66	R\$ 128,66	R\$ 128,66	R\$ 128,66	R\$ 128,66	R\$ 128,66
3.00	LICENCIAMENTO DE 12,5 KM/L	1,00	R\$ 128,66	R\$ 128,66	R\$ 128,66	R\$ 128,66	R\$ 128,66	R\$ 128,66
4.00	LICENCIAMENTO DE 12,5 KM/L	1,00	R\$ 128,66	R\$ 128,66	R\$ 128,66	R\$ 128,66	R\$ 128,66	R\$ 128,66
5.00	LICENCIAMENTO DE 12,5 KM/L	1,00	R\$ 128,66	R\$ 128,66	R\$ 128,66	R\$ 128,66	R\$ 128,66	R\$ 128,66

Para a soma "TOTAL/ANO", o valor da "REMUNERAÇÃO/ANUAL" não foi incluso para a soma "TOTAL/ANO", nos Itens 2.00, 3.00, 4.00 e 5.00.

A dois, no cálculo de "Tributos, seguros e taxas", ainda na "Composição de Preço Unitário - N.º 001", é informada a taxa de 1,00% a.a. Veja-se:

TRIBUTOS, SEGUROS E TAXAS		
INSUMO	PREÇO UNIT. (R\$)	VALOR (R\$)
IPVA e Seg. Obrigatório de 1,00% a.a.	301.482,44	128,66
TOTAL	REMÉS/VEIC.	128,66

Porém, para que o cálculo seja preciso e expresso conforme VALOR (R\$), a taxa de juros seria de 0,5% e não 1,00%, conforme informado logo abaixo dessa tabela.

A três, para composição de preço da RETROESCAVADEIRA, o órgão adotou consumo de 12,5 Km/L, porém, convencionalmente, o consumo de máquina é em L/HM.

A quatro, há diferença de valor referente aos benefícios para as mesmas funções:

ITEM	DESCRICAÇÃO	UNID.	QUANT.	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
1.1	ENGENHEIRO CIVIL	UN	1,00	8.472,00	8.472,00
1.2	ENGENHEIRO AMBIENTAL/ENS. AGRONÔMICO/ENS. SANITARISTA	UN	1,00	8.472,00	8.472,00
1.3	TÉCNICO DE SEGURANÇA	UN	1,00	3.852,87	3.852,87
1.4	AGENTE ADMINISTRATIVO	UN	1,00	1.412,00	1.412,00
1.5	AUX. DE SERV. GERAIS	UN	1,00	1.412,00	1.412,00
1.6	PORTEIRO	UN	2,00	1.685,27	3.370,54
1.7	ALUGUEL DE GALPÃO	UN	1,00	3.500,00	3.500,00
1.8	ALUGUEL DE TERRENO PARA LÍQUID.	UN	1,00	4.500,00	4.500,00
TOTAL DE FUNCIONÁRIOS			7,00		

ITEM	DESCRICAÇÃO	UNID.	QUANT.	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
1.1	ENGENHEIRO CIVIL	UN	1,00	8.472,00	8.472,00
1.2	ENGENHEIRO AMBIENTAL/ENS. AGRONÔMICO/ENS. SANITARISTA	UN	1,00	8.472,00	8.472,00
1.3	TÉCNICO DE SEGURANÇA	UN	1,00	3.852,87	3.852,87
1.4	AGENTE ADMINISTRATIVO	UN	1,00	1.412,00	1.412,00
1.5	AUX. DE SERV. GERAIS	UN	1,00	1.412,00	1.412,00
1.6	PORTEIRO	UN	2,00	1.685,27	3.370,54
1.7	ALUGUEL DE GALPÃO	UN	1,00	3.500,00	3.500,00
1.8	ALUGUEL DE TERRENO PARA LÍQUID.	UN	1,00	4.500,00	4.500,00
TOTAL DE FUNCIONÁRIOS			7,00		

A cinco, na tabela ADMINISTRAÇÃO DOS SERVIÇOS, não estão especificados os Benefícios (Cesta Básica, Vale Refeição e Café da Manhã), bem como EPI/Fardamentos e Insumos de uso e consumo para manutenção predial, como se observa do que segue:

COMPOSIÇÃO DE PREÇO UNITÁRIO - N.º 009					
ITEM	DESCRICAÇÃO	UN	QUANT.	PREÇO (R\$)	VALOR (R\$)
1.1	ENGENHEIRO CIVIL	UN	1,00	8.472,00	8.472,00
1.2	ENGENHEIRO AMBIENTAL/ENS. AGRONÔMICO/ENS. SANITARISTA	UN	1,00	8.472,00	8.472,00
1.3	TÉCNICO DE SEGURANÇA	UN	1,00	3.852,87	3.852,87
1.4	AGENTE ADMINISTRATIVO	UN	1,00	1.412,00	1.412,00
1.5	AUX. DE SERV. GERAIS	UN	1,00	1.412,00	1.412,00
1.6	PORTEIRO	UN	2,00	1.685,27	3.370,54
1.7	ALUGUEL DE GALPÃO	UN	1,00	3.500,00	3.500,00
1.8	ALUGUEL DE TERRENO PARA LÍQUID.	UN	1,00	4.500,00	4.500,00
TOTAL DE FUNCIONÁRIOS			7,00		
				PREÇO TOTAL (R\$)	34.781,21
				ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS	19.617,08
				B.D.I. Diferencial - 11,10%	866,00
				B.D.I. Referencial - 29,85%	5.377,83
				TOTAL	60.529,93

A seis, no campo "TOTAL/MENSAL", da tabela abaixo, devia se ter multiplicado pelo número de veículos, como se fez em outro item semelhante. Veja-se:

ITEM	DESCRICAÇÃO	UNID.	QUANT.	PREÇO UNITÁRIO	VALOR TOTAL
1.01	MANUT. GERAL DE VEÍCULO (TANQUE, ÓLEO, LUBRIFICANTE, PNEUS, LAVAGEM, etc.)	UN	1,00	1.200,00	1.200,00
1.02	MANUT. GERAL DE VEÍCULO (TANQUE, ÓLEO, LUBRIFICANTE, PNEUS, LAVAGEM, etc.)	UN	1,00	1.200,00	1.200,00
1.03	MANUT. GERAL DE VEÍCULO (TANQUE, ÓLEO, LUBRIFICANTE, PNEUS, LAVAGEM, etc.)	UN	1,00	1.200,00	1.200,00
1.04	MANUT. GERAL DE VEÍCULO (TANQUE, ÓLEO, LUBRIFICANTE, PNEUS, LAVAGEM, etc.)	UN	1,00	1.200,00	1.200,00
1.05	MANUT. GERAL DE VEÍCULO (TANQUE, ÓLEO, LUBRIFICANTE, PNEUS, LAVAGEM, etc.)	UN	1,00	1.200,00	1.200,00
1.06	MANUT. GERAL DE VEÍCULO (TANQUE, ÓLEO, LUBRIFICANTE, PNEUS, LAVAGEM, etc.)	UN	1,00	1.200,00	1.200,00
1.07	MANUT. GERAL DE VEÍCULO (TANQUE, ÓLEO, LUBRIFICANTE, PNEUS, LAVAGEM, etc.)	UN	1,00	1.200,00	1.200,00
1.08	MANUT. GERAL DE VEÍCULO (TANQUE, ÓLEO, LUBRIFICANTE, PNEUS, LAVAGEM, etc.)	UN	1,00	1.200,00	1.200,00

Item	Descrição	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Médio	Valor Máximo	Valor Mínimo	Valor Médio	Valor Máximo	Valor Mínimo
1.01
1.02
1.03
1.04
1.05
1.06

Assim, vê-se que as Planilhas de Composição de Custos estão eivadas de inconsistências, que impedem com que os licitantes apresentem propostas exequíveis. É por isso que a exigência de tais documentos detalhados, no processo administrativo de contratação pública, não se traduz em mero capricho. Isso porque tais planilhas contém todos os itens e estimativas de despesas necessárias à execução do objeto, de modo que se mostram essenciais à análise da economicidade das propostas.

Ainda de forma mais substancial, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão expediu a **Instrução Normativa n. 05/2017**, por meio da qual estabeleceu as diretrizes para a contratação de serviços pela Administração Pública. E ao tratar sobre o Projeto Básico/Termo de Referência, assim expõe:

Art. 30. O Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter, no mínimo, o seguinte conteúdo: I - declaração do objeto; II - fundamentação da contratação; III - descrição da solução como um todo; IV - requisitos da contratação; V - modelo de execução do objeto; VI - modelo de gestão do contrato; VII - critérios de medição e pagamento; VIII - forma de seleção do fornecedor; IX - critérios de seleção do fornecedor; **X - estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014;** e XI - adequação orçamentária.

(...)

ANEXO III - DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DOS ESTUDOS PRELIMINARES

3. São diretrizes específicas a cada elemento dos Estudos Preliminares as seguintes:

3.6. Estimativas de preços ou preços referenciais: a) Definir e documentar o método para estimativa de preços ou meios de previsão de preços referenciais, devendo seguir as diretrizes de normativo publicado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; b)

Incluir nos autos as memórias de cálculo da estimativa de preços ou dos preços referenciais e os documentos que lhe dão suporte; (...) (grifos acrescentados)

Sendo assim, se mostra imprescindível que seja apresentada, pela Administração Pública, as Planilhas de Composição com os valores e percentuais corretos, de modo a possibilitar a elaboração das planilhas pelas licitantes, que abarquem as particularidades dos trabalhadores envolvidos e dos serviços a serem executados.

Desta feita, a correção das composições apresentadas permitiria não apenas a análise dos preços apresentados pelas licitantes, mas também a verificação de existência de custos unitários **subdimensionados** ou **superfaturados**, bem como, a observância e adequação de alguns desses custos aos patamares impostos por normas legais específicas, evitando problemas durante a execução dos contratos, e facilitando a análise da Administração Pública quando da ocorrência das alterações contratuais, a exemplo do que ocorre no reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A respeito do tema, no que diz respeito a importância das composições analíticas de preço unitário, ensina **Claudio Menezes**, *in verbis*:

Neste contexto, o orçamento detalhado das obras públicas é de fundamental importância para atendimento as minúcias e peculiaridades dos projetos a serem executados, como também no resguardo do erário público. Ademais, vale salientar que o fundamento monetário inicial de todo e qualquer orçamento detalhado de obras são as composições analíticas de preços unitários, de onde origina tudo aquilo que vai nortear o planejamento, a execução e o controle da obra.

Nesse mesmo sentido, há de se destacar as lições de **Marçal Justen Filho**², ao tratar sobre a exigibilidade da apresentação das planilhas de custos pela Administração Pública:

A fixação de critérios de aceitabilidade de preços unitários envolve a existência de orçamento detalhado em planilhas. O tema tem relação com o disposto nos art. 7.º, § 2.º, II, da Lei de Licitações. Ali está determinado que somente pode ser instaurada a licitação (especificamente para serviços) se,

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei 8.666/1993**. 16. ed. rev., atual. e ampl São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 722.

dentre outros requisitos, existir a discriminação dos custos envolvidos e a estimativa dos itens inerentes à execução do objeto. Por outro lado, o § 2.º, II, do art. 40 se refere ao orçamento estimado em planilhas contemplando quantitativos e preços unitários. (grifos acrescidos)

Por fim, deve-se ainda trazer à baila o entendimento do c. TCU a respeito do tema, razão pela qual se acostam os julgados a seguir:

9.4.1. elaborar orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e de preços unitários quando do lançamento das licitações, a fim de balizar o julgamento das propostas com os preços vigentes no mercado e de possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa, de acordo com o art. 2º do Regulamento de Licitações da entidade, somente dispensando-a, motivadamente, naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário tal detalhamento;
(TCU, Acórdão n. 1.750/2014, Rel. Min. AUGUSTO SHERMAN, Plenário, grifos acrescidos)

282. Não somente a Nota Técnica 2003/1, mas os demais relatórios e pareceres técnicos prévios à contratação da empresa Cobra por inexigibilidade de licitação apresentam-se em desconformidade com o estabelecido no inciso II do § 2º do art. 7 da Lei 8.666/1993, **configurando prática irregular a não elaboração de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários da contratação**. A citada ausência de visibilidade dos componentes específicos do PET deve-se, unicamente, ao desconhecimento do Banco em relação ao objeto que estava prestes a ser contratado, conforme observado nos itens 276 a 278 desta instrução. Tal fato inclusive coloca sob suspeição a estimativa de preços contida na Nota Técnica 2003/1, devido à falta de informações no processo que a sustentem.
(TCU, TC 019.534/2006-0, Rel. ANA ARRAES, Plenário, j. 21.11.2012, grifos acrescidos)

9. A elaboração de termo de referência, portanto, exige orçamento detalhado em planilha que expresse o custo referencial do objeto a ser licitado. Assim, a observância aos preços mensais máximos fixados em portaria não obsta a cotação de preços pela Administração, mesmo porque tal aferição pode resultar na economicidade dos contratos administrativos, haja vista a possibilidade de evidenciar custos referenciais mais condizentes com a realidade de mercado.

(TCU, Acórdão n. 651/2011, Rel. AUGUSTO NARDES, Plenário, j. 23.03.2011, grifos acrescidos)

(...) ao publicar os editais de licitação, deverá ser apresentada planilha com o detalhamento de todos os custos unitários, exigindo-se que as empresas os discriminem da mesma forma em suas propostas de preços, conforme preceitua o art. 40, § 2º, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93.

(TCU, Acórdão n. 2.981/2009, Rel. Min. JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, Plenário, grifos acrescidos)

A composição dos custos unitários expressos em planilha orçamentária é indispensável, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993.

(TCU, Acórdão n. 1240/2008, Rel. Min. ANDRÉ DE CARVALHO, Plenário, j. 25.06.2008, grifos acrescidos)

Faça constar dos futuros processos licitatórios o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, a fim de dar cumprimento ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

(TCU, Acórdão n. 2444/2008, Rel. Min. AUGUSTO SHERMAN, Plenário, j. 05.11.2008, grifos acrescidos)

Trata-se, portanto, de imposição legal, que traz informações essenciais para elaboração da proposta pelos licitantes, bem como justifica o serviço e os quantitativos contratados. Assim, ao permitir a ampla publicidade e transparência dessas informações aos interessados, a Administração Pública garante a competição de forma isonômica, além de servir como instrumento de fiscalização do futuro contrato.

Aqui, cumpre rememorar que as licitações e contratos administrativos são norteados por princípios, dentre os quais se encontra o *princípio da legalidade*, que consubstancia a necessidade de a Administração Pública e os licitantes agirem sempre no estrito respeito aos ditames legais – conforme disposição expressa do art. 37, *caput*, da Constituição Federal³.

Importante destacar, neste ponto, que o princípio da legalidade, no âmbito das licitações, mostra-se *imperativo*, até mesmo quando comparado com o princípio da competitividade. Assim, ainda que se deva prezar pela competição entre as licitantes, na busca da proposta mais vantajosa, tal movimento não pode ir de encontro às disposições legais.

Neste sentido, cumpre trazer à baila o entendimento esposado pelo c. TCU em diversos arestos sobre o tema. Veja-se:

³ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”

A violação de princípios básicos da razoabilidade, da economicidade, da **legalidade** e da moralidade administrativa, e a desobediência as diretrizes fundamentais da licitação pública, no caso, a isonomia entre licitantes, o julgamento objetivo, a vinculação ao instrumento convocatório, bem como o caráter competitivo do certame constituem **vícios insanáveis que ensejam a fixação de prazo para exato cumprimento da lei, no sentido de declarar a nulidade do certame.**

(TCU, Acórdão n. 6198/2009, Primeira Câmara, j. 05.11.2009, grifos acrescentados)

Observe os princípios básicos da **legalidade**, da **impessoalidade**, da **moralidade**, da **igualdade**, dentre outros, consoante o art. 37, caput, da Constituição Federal.

(TCU, Acórdão n. 415/2010, Segunda Câmara, j. 09.02.2010, grifos acrescentados)

Observe as disposições contidas no parágrafo único do art. 4o do Decreto n. 3.555/2000, especialmente no que tange a interpretação das normas disciplinadoras da licitação em favor da ampliação da disputa entre os interessados, **desde que não comprometam o interesse da Administração e os princípios que regem o processo licitatório.**

(TCU, Acórdão n. 1046/2008, Plenário, j. 04.06.2008, grifos acrescentados)

Observe, especialmente em relação a interpretação em favor da ampliação da disputa entre os interessados, **desde que não comprometam o interesse da Administração e os princípios que regem o processo licitatório**, as regras estabelecidas no parágrafo único do art. 7o do Decreto no 3.555/2000, e no art. 5o, caput e parágrafo único, do Decreto no 5.450/2005.

(TCU, Acórdão n. 536/2007, Plenário, j. 04.04.2007, grifos acrescentados)

Nesse sentido, caracterizado o descumprimento às normas do instrumento convocatório, a manutenção desta situação caracterizaria violação ao princípio legal estatuído no artigo 5º, da Lei n. 14.133/21, e à isonomia.

Em face dos argumentos acima esposados, resta evidente que a manutenção do ato administrativo vergastado nos termos originais levará a uma contratação com base em valores subdimensionados e, também, inexequíveis, quando apresenta Planilhas de Composição de Custos eivadas de vícios, impondo-se, portanto, a retificação do Edital combatido, informando a correta composição de preços para a Concorrência n. 01/2024.

IV.2 - Da exigência de requisitos não permitidos pela Lei de Licitações. Da Restrição da Competição. Exigência de Demonstrativo de Apuração de Contribuições Sociais - DACON.

O ordenamento jurídico pátrio ao regulamentar o procedimento licitatório o sujeitou aos princípios estabelecidos no art. 37, inciso XXI, da Carta da República de 1988, dispondo também que serão exigidos da licitante, apenas requisitos de qualificação indispensáveis ao cumprimento da obrigação, *in verbis*:

Art. 37. (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica econômica indispensável à garantia do cumprimento da obrigação. (grifo acrescido).**

Essa norma foi reproduzida no artigo 9º, inciso I, alínea *a* da Lei n. 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometer, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; (grifo acrescido).

Conforme se extrai dos dispositivos acima transcritos, o procedimento licitatório tem como prioridade essencial, a competição, vedando expressamente, a inclusão de regras editalícias que restrinjam indevidamente o caráter competitivo do certame.

Infere-se que do instrumento convocatório, no subitem 7.1.1.2.4 do Edital traz condições abusivas e que não encontram previsão na Lei n. 14.133/2021, logo, não podem constar no edital em epígrafe, em obediência ao princípio da legalidade.

Nesse sentido, o artigo 62 da referida lei traz a seguinte disposição quanto à documentação que deve ser exigido dos licitantes:

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

- I - jurídica;
- II - técnica;
- III - fiscal, social e trabalhista;
- IV - econômico-financeira.

A habilitação dos licitantes tem como objetivo reunir elementos para aferir a idoneidade do licitante e a possibilidade concreta de cumprimento das obrigações a serem pactuadas com a Administração. Assim, deverão ser formuladas exigências de habilitação preliminares que, segundo a natureza do objeto licitado e do grau de complexidade ou especialização de sua execução, forem reputadas como indicadores seguros de que o licitante reúne condições para bem e fielmente realizar tal objeto, nos termos do contrato, caso lhe seja adjudicado.

Os artigos 63 a 69 da Lei n. 14.133/2021, por sua vez, detalham o rol dos documentos que podem ser exigidos referentes a cada um dos itens dispostos no art. 62 da mencionada lei. Esse rol é taxativo, dispondo apenas de exigências mínimas e indispensáveis ao certame licitatório.

A doutrina, aqui representada por Marçal Justen Filho⁴, comentando as exigências de habilitação ainda na égide da Lei n. 8.666/93 afirma que o rol disposto lei explicitam todos os itens que podem ser exigidos como forma de regulamentar a habilitação das empresas, não comportando ampliação do rol:

O elenco dos arts. 28 a 31 deve ser reputado como máximo e não como mínimo. Ou seja, não há imposição legislativa a que a Administração, em cada licitação, exija comprovação integral quanto a cada um dos itens contemplados nos referidos dispositivos. O edital não poderá exigir mais do que ali previsto, mas poderá demandar menos.

O c. TCU trilha o caminho da erguido pela doutrina, entendendo pela ilegalidade da exigência requisitos que não estão dispostos no rol dos artigos 27 a 31 da Lei de Licitações, veja-se:

⁴ FILHO, Marçal Justen. Comentários à lei de licitação e contratos administrativos. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

[...] **abstenha-se de exigir, para habilitação em processos licitatórios, documentos além daqueles previstos nos arts. 28 a 31 da Lei 8.666/93, caracterizando restrição ao caráter competitivo do certame (TCU. Plenário. Processo n. TC-020.795).**

3. É irregular a inabilitação ou a desclassificação de empresa licitante por não ter indicado os seus dados bancários, pois tal informação, além de não estar prevista no rol taxativo dos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993, que estabelecem os documentos que podem ser exigidos na fase de habilitação, pode ser obtida mediante simples diligência.

O Tribunal apreciou recursos de reconsideração interpostos em face do Acórdão 1.709/2015 Primeira Câmara, mediante o qual, no âmbito das contas ordinárias do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro (IFTM), exercício de 2000, julgara irregulares as contas dos responsáveis, aplicando-lhes a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992. A irregularidade consistira na desclassificação indevida de empresa que oferecera melhor proposta no âmbito de concorrência para a contratação de serviços de reforma e ampliação, orçados em R\$ 3.496.478,22, pelo fato de não ter indicado os dados bancários, exigência consignada no edital. Reafirmando os fundamentos do acórdão recorrido, o relator asseverou, seguindo o representante do MPTCU, que **"a Lei 8.666/1993 contempla rol taxativo de documentos que podem ser exigidos na fase de habilitação das licitações, dentre os quais não se inclui a indicação de dados bancários"**. Além disso, **prosseguiu, "seria razoável esperar conduta diversa dos membros da comissão de licitação, que permitiram a desclassificação da proposta mais vantajosa para a Administração em razão de uma falha formal que poderia ser sanada mediante simples diligência"**. Acompanhando o voto do relator, o Colegiado conheceu dos recursos para, no mérito, negar-lhes provimento. (Acórdão 5883/2016 Primeira Câmara, Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Bruno Dantas).

Tomando por base a premissa acima exposta, verifica-se que o edital da concorrência em tela dispôs as condições de qualificação dos licitantes em desacordo com a lei e com a jurisprudência.

No presente caso, a ilegalidade reside no subitem 7.1.1.2.4 do edital, que traz:

7.1.1.2.4 - conforme Acórdão nº 2622/2013-TCU-Plenário e Nota Técnica nº 4/2013 da Secretaria de Controle Interno do STF, as empresas sujeitas ao regime de tributação de incidência não cumulativa de PIS e COFINS devem apresentar, juntamente com a proposta, o Demonstrativo de Apuração de Contribuições Sociais – DACON comprovando que os percentuais dos tributos adotados na taxa de BDI de suas propostas correspondem à média dos recolhimentos dos últimos doze meses, em virtude do direito de compensação dos créditos previstos no art. 3º das Leis ns. 10.637/2002 e 10.833/2003, de forma a garantir que os preços contratados pela Administração Pública reflitam os benefícios tributários concedidos pela legislação tributária.

Ademais, é importante destacar que a exigência do Demonstrativo de Apuração de Contribuições Sociais - DACON em processo licitatório configura condição que restringe irregularmente a competição, devendo ser excluída do instrumento convocatório.

Além disso, os documentos necessários à habilitação das empresas nas licitações públicas estão taxativamente dispostos nos artigos 63 a 69 da Lei n. 14.133/2021, não se encontrando no rol desses dispositivos o Demonstrativo de Apuração de Contribuições Sociais - DACON.

Importa relatar que a **Receita Federal extinguiu a obrigatoriedade de entrega do Demonstrativo de Apuração de Contribuições Sociais - DACON desde 2014**, pelo qual as empresas do Lucro Real passam a adotar apenas o padrão uniforme do Sped para prestar informações dos fatos geradores das contribuições sociais.⁵ A respeito desse tema, é o que se infere a **IN n. 1305/2012, in verbis:**

Art. 1º Ficam dispensadas da entrega do Demonstrativo de Apuração de Contribuições Sociais (Dacon) relativo a fatos geradores ocorridos a partir 1º de janeiro de 2013, as pessoas jurídicas tributadas pelo imposto sobre a renda, no ano-calendário de 2013, com base no lucro presumido ou arbitrado.

Desse modo, impõe-se a retificação do Edital atacado, visando a retirada dessa exigência ilegal do instrumento convocatório, diante da extinção pela Receita Federal através da **IN n. 1305/2012**.

IV.3 – Da contradição entre o Edital e o Termo de Referência. Utilização da Lei 14.133/2021 concomitante com a 8.666/93.

Ao analisar o Edital, é possível observar que encontra-se uma contradição no instrumento convocatório sobre a aplicação da Lei de Licitações. Uma vez que, em seu preâmbulo, é baseado na Lei 14.133/21. Porém, em seu Termo de referência, especificamente, no "Item 6 - EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO", alínea

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2014/janeiro/receita-extingue-entrega-de-dacon-para-empresas-do-lucro-real>

"d. D QUALIFICAÇÃO TÉCNICA", sub alínea "d.1.2.3", aponta os termos do o § 6º, do art. 30 da 8.666/93, veja-se:



TERMO DE EDITAL
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 01/2024-SEUMA

PARTE GERAL

PREÂMBULO

A PREFEITURA MUNICIPAL DE TIANGUÁ, por meio do(a) Agente de Contratações, designado(a) pela Portaria 486, de 07 de dezembro de 2023 e por ordem da(s) autoridade(s) competente(s) deste processo as quais constam acima relacionadas, torna público, para conhecimento dos interessados, que se encontra aberto processo licitatório, na modalidade **CONCORRÊNCIA**, em formato **ELETRÔNICO Nº 01/2024-SEUMA**, do tipo e critério de julgamento assinalados no quadro resumo acima, do modo e nas condições fixadas no quadro de resumo inicial, a ser realizado em sessão pública por meio de comunicação via internet, através do endereço eletrônico <https://novobbmnet.com.br/>, dará início aos procedimentos de abertura e análise das propostas de preços, formalização de lances e análise e verificação dos documentos de habilitação e demais procedimentos atinentes ao processo, tudo mediante as condições estabelecidas e exigências previstas no presente Edital, na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e nas demais normas complementares.

(Edital)

d.1.2.3. Apresentar relação explícita de todos os equipamentos, máquinas e/ou veículos, nos quantitativos e especificações exigidos, no Projeto Básico, para garantir a execução dos serviços, e declaração formal, sob as penas da lei, de sua disponibilidade, bem como declarar que correrão por conta da licitante todas as despesas relativas a: motoristas, operadores, combustível, manutenção em geral e outros eventuais (§ 6º do art. 30, da Lei nº 8.666/93).

(Termo de Referência)

Assim, vê-se que há uma nítida contradição no seio do Edital, que exige a aplicação da Lei n. 14.133/21 e do Termo de Referência que aponta os termos da Lei n. 8.666/93, tendo em vista que é vedada a aplicação combinada das Leis, conforme prevê o art. 191, da Lei n. 14.133/21, na íntegra:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, **vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.** (grifos acrescidos)

Desta forma, imperiosa a revisão do Edital, para que sejam esclarecidos a real aplicação da Lei Federal que rege os processos licitatórios, ao qual configura-se vedada a aplicação combinada das Leis.

IV.4 - Da necessidade de republicação do Edital de licitação quando houver modificação nas suas regras.

Dispõe o artigo 55, §1º, da Lei n. 14.133/21, que qualquer modificação no edital exige divulgação na mesma forma que se deu o texto original, com a abertura do prazo inicialmente estabelecido. Nesse turno, vejamos:

Art. 55. (...) § 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

Ademais, infere-se do dispositivo acima, que a única exceção para a reabertura do prazo, *ocorre quando essa alteração não afetar a formulação das propostas.*

No caso em tela, a Administração Pública trouxe condições ilegais ao edital, que restringem de forma demasiada a competição. Desse modo, mostra-se imperiosa a republicação do instrumento convocatório caso seja alterado, pois, os novos dados impactarão de forma significativa na elaboração das propostas.

Nesse sentido, o c. **Tribunal de Contas da União**, analisando situação semelhante, determinou, cautelarmente, a promoção de republicação de edital após a realização de modificações. Entendeu a Corte de Contas que a ausência de republicação do instrumento convocatório, **especialmente por se tratar de modificações que afetaram a formulação das propostas**, impediu a participação de empresas potencialmente interessadas no certame que, mesmo que não dispusessem

da documentação exigida inicialmente, passariam a ter condições de participar da licitação após as modificações, fato que deveria ter levado à republicação do edital e à reabertura dos prazos inicialmente estabelecidos, conforme previsto no art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993.

Veja-se abaixo o citado Acórdão:

EDITAL – MODIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS HABILITATÓRIOS – REPUBLICAÇÃO E REABERTURA DOS PRAZOS INICIALMENTE ESTABELECIDOS – NECESSIDADE – TCU. Representação tratou de irregularidade em concorrência pública visando à contratação de obras de implantação de sistema de esgotamento sanitário, consistente na ausência de republicação do edital em razão das alterações implementadas pela comissão de licitação no referido instrumento. Após a análise preliminar, o Tribunal concedeu medida cautelar determinando a abstenção no repasse dos recursos financeiros de convênio que se destinariam à licitação, uma vez que ficou configurada a possibilidade de restrição ao caráter competitivo do certame e o perigo do início da execução das obras licitadas. O relator, após a oitiva dos responsáveis, concluiu que não foram apresentadas justificativas hábeis a elidir a falha identificada. **Observou que, no caso em apreço, “a adoção de medida cautelar para suspender a utilização de recursos federais foi motivada pela não republicação do edital e reabertura de prazo para apresentação de documentos para habilitação ante as modificações efetivadas nos critérios habilitatórios exigidos no edital, especialmente a exclusão do credenciamento prévio, que afetaram a formulação das propostas, porque, superado o impedimento inicial, quaisquer empresas potencialmente interessadas no certame, mesmo que não dispusessem da documentação exigida, passariam a ter condições de participar da licitação, fato que deveria ter levado à republicação do edital e reabertura dos prazos inicialmente estabelecidos, conforme previsto no art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993”.** Diante dos fatos apresentados, o relator julgou procedente a representação, confirmando a medida cautelar adotada nos autos para determinar ao órgão repassador que se abstenha de efetuar a transferência de recursos financeiros referentes à execução das obras objeto do convênio, diante da falha identificada no procedimento licitatório respectivo. Esse entendimento foi acatado pelo Plenário, que determinou a anulação da concorrência no prazo de quinze dias.

(TCU – Acórdão nº 730/2017 – Plenário, grifos acrescentados).

Já se debruçando sobre a Nova Lei de Licitações, o e. **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro** foi ainda além. Veja-se:

Ainda que a alteração do edital não esteja especificamente relacionada à formulação das propostas, em havendo ampliação do universo de competidores, a fim de viabilizar que os novos possíveis interessados contem com tempo hábil para a elaboração de suas

propostas, deve ser reaberto o prazo inicialmente estabelecido, com a devida divulgação das alterações, mesmo que atinentes à habilitação.

(TCE/RJ – Acórdão n. 027987/2024-PLENV)

Fica evidenciada, portanto, a necessidade de republicação do edital, com a respectiva reabertura do prazo inicialmente estabelecido, uma vez que as eventuais alterações a serem realizadas no edital são substanciais na formulação das propostas.

V – REQUERIMENTO

Em face do exposto, requer-se que seja a presente Impugnação recebida, nos efeitos devolutivo e suspensivo, para que:

- A) Seja julgada **procedente** e **retificado o instrumento convocatório da Concorrência n. 01/2024, a fim de corrigir as Planilhas de Composição de Preços Unitários, possibilitando a elaboração das propostas pelas licitantes, bem como, a correção da aplicação da Lei e exclusão do subitem 7.1.1.2.4, haja vista a extinção da exigência pela Receita Federal;**
- B) Após a retificação do instrumento convocatório, que o prazo seja reaberto, visto que as modificações influenciam diretamente nas propostas a serem apresentadas;
- C) Caso o i. Agente de Contratação não entenda pela retratação, que os autos com a presente Impugnação sejam remetidos à Autoridade Superior.



Termos em que pede deferimento.

De Petrolina/PE para Tianguá/CE, 13 de setembro de 2024.

Iuri Jivago da Silva
Assinado de forma digital por Iuri
Jivago da Silva
Souza:02781500550
Dados: 2024.09.13 08:24:34 -03'00'

Iuri Jivago da Silva Souza - Sócio Administrador
CPF: 027.815.005-50 - RG: 1415880123 SSP/BA
VALE NORTE CONSTRUTORA LTDA
CNPJ: 09.528.940/0001-22