

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÕES DO MUNICÍPIO DO MUNICÍPIO DE DIONÍSIO CERQUEIRA, ESTADO DE SANTA CATARINA.

Ref.: Processo Licitatório nº 100/2021

Concorrência Pública nº 100/2021

GAIA RODOVIAS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 03.257.777/0001-24, com sede na Rua Duque de Caxias, nº 626, sala 101, Centro, Maravilha/SC, CEP 89874-000, neste ato representada por seu representante legal, vem à presença de Vossa Senhoria apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao Edital de Concorrência nº 100/2021, amparada no artigo 41 da Lei nº 8.666/93, pelos motivos de fato e fundamentos de direito a seguir expostos.

1 - O EDITAL OBJETO DA IMPUGNAÇÃO:

O Município de Dionísio Cerqueira publicou o Edital de Concorrência nº 100/2021, cujo objeto consiste na *“contratação de empresa para execução de obra de pavimentação asfáltica, sinalização viária e drenagem pluvial do acesso ao aeroporto municipal de Dionísio Cerqueira, nos termos da portaria 364/2021/SEF, Governo do Estado de Santa Catarina, que destina o recurso ao município de Dionísio Cerqueira, conforme orçamento, memorial descritivo e projetos em anexo.”*

RECEBIDO 13/10/21
Jean Robson Mussi
Gerente de Compras e Licitação

A data aprazada para a abertura da sessão pública é 21 de outubro de 2021, às 09 horas.

A Impugnante tem interesse em participar da licitação. No entanto, **no instrumento convocatório constam exigências que restringem o caráter competitivo do certame, além de conter vícios e omissões na planilha orçamentária que impedem a confecção de proposta sólida e isenta de máculas**, conforme ver-se-á na fundamentação do presente expediente.

Daí que, considerando o dever da Administração Pública de possibilitar a disputa igualitária entre os potenciais interessados no contrato, observando o princípio da ampla competitividade na busca da proposta mais vantajosa, bem como diante da necessidade de retificação do instrumento convocatório, concedendo-se prazo razoável a que os licitantes formulem adequadamente suas propostas, é que se apresenta esta Impugnação, objetivando a adequação do edital nos itens a seguir identificados.

2 – TEMPESTIVIDADE:

Cabe esclarecer que o presente recurso é tempestivo, tendo em vista estar em acordo com os prazos previstos em lei (no § 2º, do art. 41, da Lei nº 8.666/93).

3 – FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA IMPUGNAÇÃO:

Bem se sabe que, para a Administração, a licitação se inicia antes da publicação do Edital, uma vez que muitos assuntos devem ser resolvidos de início, tais como características do objeto licitado, projetos, dotações orçamentárias, tipo de licitação a realizar, entre tantos outros.

De outra parte, para o particular interessado em contratar com a Administração Pública, a licitação se inicia com a publicação do ato convocatório. E é neste documento que devem constar todos os dados,

aspectos e características da contratação que se pretende engendrar. Ou seja, é a partir do que consta no Edital que o particular decidirá se participa ou não do certame e, em caso positivo, formulará sua proposta.

Daí ser voz corrente na doutrina que o Edital é a lei interna da licitação, pois que ele, a par de sua quase imutabilidade administrativa, deve ser o mais claro, preciso e objetivo possível, de modo a que o particular consiga formular sua proposta isento de dúvida. A propósito, Marçal Justen Filho assenta:

“O edital contém as regras fundamentais acerca da licitação, disciplinando as exigências que serão impostas aos interessados e as regras procedimentais que serão adotadas. Sob esse ângulo, edital e convite retratam o exercício de poderes discricionários que, uma vez exercitados, exaurem-se. A normatividade do ato convocatório não significa inovação no mundo jurídico, função privativa da lei. Consiste na seleção pela Administração das opções a que se vinculará posteriormente. A obrigatoriedade do ato convocatório não é dirigida propriamente aos terceiros, mas especificamente à Administração Pública. No ato convocatório, são fixadas as regras que nortearão a conduta da própria Administração. A lei é o fundamento normativo ‘externo’ do ato convocatório. Os particulares sofrem indiretamente os efeitos das regras nele contidas. Tomam conhecimento de que a Administração selecionará a proposta mais vantajosa segundo características certas e definidas no ato convocatório. Para os particulares, cumprir tais parâmetros representa uma espécie de ônus. Terão a possibilidade de obter uma situação mais vantajosa na medida em que atendam às exigências previstas no edital. Numa fase inicial, o descumprimento às exigências e regras contidas no ato convocatório não acarreta ‘sanção’ aos licitantes, mas sua inabilitação ou desclassificação.”¹

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 705.

Sobre a necessidade de clareza do Edital, é entendimento do Tribunal de Contas da União, onde o Ministro Guilherme Palmeira, ao julgar o acórdão nº 1.474/2008, asseverou:

“O edital da licitação deve ser claro e objetivo, de modo que se possa, de maneira direta e sem maiores esforços interpretativos, compreender os critérios e as exigências nele postas, conforme expressa disposição da Lei 8.666/93, que exige a descrição sucinta e clara do objeto da licitação (inc. I, art. 40).”

A necessidade de clareza e objetividade, ou melhor, a ausência de lacunas ou antinomias entre as cláusulas editalícias é algo tão inerente à regularidade do processo licitatório, que a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 40, inciso VIII, prescreve que o próprio Edital deve indicar expressamente os mecanismos postos à disposição do particular para a resolução de dúvidas a respeito de seus termos. Ou seja, para que o particular possa formular pedidos de esclarecimento e/ou impugnações sobre o Edital.

Essa constatação decorre do fato de que, havendo dúvida quanto à correta interpretação do Edital, frustra-se o direito do particular licitante de conhecer inteira e adequadamente o objeto licitado, assim como as condições em que se desenvolverá a contratação. Ao assim agir, o ente licitante está, em última análise, violando o princípio da objetividade da disputa. Quando não se conhece o exato significado das previsões editalícias, perde-se completamente a faculdade de bem formular a proposta.

Neste sentido, colhe-se entendimento de Marçal Justen Filho:

“O ato convocatório deverá conter todas as informações relevantes e pertinentes à licitação. Nenhuma decisão poderá inovar o conteúdo do ato convocatório. Se existir informação relevante para a elaboração das propostas ou participação dos interessados e se isso não constar do ato convocatório, haverá vício invencível. Apesar disso, os

interessados poderão sentir necessidade de outras informações complementares. Por isso, a unidade administrativa deverá dispor-se a prestar esclarecimentos e informações. Se, porém, os esclarecimentos importarem alteração nos termos do ato convocatório, existirá vício e provável nulidade.”²

Toda essa necessidade de clareza e objetividade do Edital, da qual decorre, eventualmente, a circunstância de a Administração ver-se compelida a retificar o ato convocatório prende-se a um elemento fundamental de qualquer disputa de contrato público, qual seja, o julgamento imparcial, objetivo.

É que o artigo 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, veda terminantemente a inclusão no Edital de cláusulas que infrinjam o caráter competitivo do certame, ou que possibilitem a ocorrência de julgamento subjetivo por parte da comissão de licitações. Ademais, como bem estabelece o artigo 4º³ do mesmo diploma legal, é direito público subjetivo de todo cidadão a “*fiel observância do pertinente procedimento estabelecido*” na lei de licitações.

Ora, se a lei de regência dos processos licitatórios proíbe a existência, nos editais, de cláusulas ou condições que comprometam indevidamente a competitividade do certame, ou que ensejem ingerências subjetivas nos julgamentos (da habilitação e das propostas) a serem proferidos no curso do processo, é evidente que, constatada a ocorrência de qualquer destas situações, deve a Administração agir, de ofício ou por provocação dos interessados, para corrigir o equívoco.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 721.

³ Lei nº 8.666/93. Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.

No caso concreto, o Edital de Concorrência nº 100/2021, de um lado, **carece de informações fundamentais à correta formulação das propostas** pelas licitantes interessadas, **apresenta exigências que restringem o caráter competitivo** da licitação, daí porque o acolhimento da presente impugnação é indispensável a que o ente público licitante viabilize a celebração de contratos administrativos vantajosos e isentos de máculas. Veja-se.

a) Vícios nas planilhas orçamentárias.

A planilha orçamentária apresentada no procedimento licitatório apresenta várias incoerências, que impedem a confecção de proposta hígida tanto pela Requerente quanto por qualquer outra empresa interessada no certame.

Pode-se afirmar, sem receio do equívoco, que a planilha de composição dos custos unitários dos serviços licitados compõe, em conjunto com a descrição técnica desses serviços, o grupo mais importante de informações editalícias a serem disponibilizadas aos licitantes, pois que, sem elas, é impossível formular uma proposta sólida, clara, transparente e objetiva.

Quando não se informa corretamente aos interessados na licitação quais são as características dos serviços, e quais são os custos que o Poder Público considera incluídos no contrato, abre-se caminho para as contratações desastrosas. E é exatamente isso que se vê no Edital de Concorrência nº 100/2021.

É antiga a exigência de que a Administração Pública, ao pretender licitar algum serviço, elabore planilha detalhada dos custos do serviço, que servirá de norte à formulação das propostas pelos interessados, e que balizará o julgamento objetivo dessas propostas, bem como pautará o pagamento pelos serviços prestados no curso do futuro contrato administrativo. Justamente por isso, o artigo 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/93 estabeleceu:

Art. 7º. (...)

§ 2º. As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; (...)

E, para que não restassem dúvidas quanto à publicidade e a importância da disponibilização destes orçamentos aos interessados na licitação, o artigo 40, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93 tornou obrigatória a divulgação pela Administração, como anexo do Edital, do **orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários**.

Pois bem.

No caso em questão, consta no projeto técnico apresentado Órgão Municipal, no item 4 (Orçamento) folha 98 do Volume I planilha orçamentária com valor total de R\$ 5.263.737,16.

No item 4.1.2 está disposto que para cálculo do orçamento foram utilizadas as tabelas base do SICRO de Santa Catarina, com base de maio de 2021. Veja-se:

4.1.2 Tabelas base

Para cálculo do orçamento, foram utilizadas tabelas base do SICRO de Santa Catarina, com bata base de maio de 2021.

A seguir está sendo apresentado as tabelas de apoio o orçamento.

METODOLOGIA DE CALCULO DOS CUSTOS DE TRANSPORTE COMERCIAL DOS MATERIAIS BETUMINOSOS
TRANSPORTE TERRESTRE
CALCULO DO CUSTO DIRETO (R\$/T)
VALOR OBTIDO POR METODOLOGIA DE CÁLCULO DE TRANSPORTE CONFORME PORTARIA Nº 1.977, DE 26 DE OUTUBRO DE 2017, COM CUSTOS DIRETOS CALCULADOS PARA O MÊS BASE JULHO/2014 CUSTO DIRETO = 26,908 + 0,283*P + 0,209*H + 0,412*T ONDE: P = DISTÂNCIA DE TRANSPORTE EM RODOVIA COM REVESTIMENTO ASFÁLTICO, EM KM (1) - DISTÂNCIA DE TRANSPORTE EM RODOVIA COM REVESTIMENTO PRIMÁRIO, EM KM (1) - DISTÂNCIA DE TRANSPORTE ATRAVÉS DE RODOVIA EM LITO NATURAL, EM KM (1) CUSTO FIXO DE OPERAÇÃO (CARGA E DESCARGA) = R\$26,908 POR TONELADA
CALCULO DO CUSTO DO TRANSPORTE TERRESTRE (R\$/T)
CUSTO DO TRANSPORTO = CUSTO DIRETO x FATOR DE ATUALIZAÇÃO (1) = %ICMS/100 OBSERVAÇÕES: FATOR DE ATUALIZAÇÃO PELO ÍNDICE DE REAJUSTAMENTO DE PAVIMENTAÇÃO DA FGV NO SITE DO DNIT VALORES DO ICMS CONFORME RESOLUÇÃO SENADO FEDERAL Nº 29/1989
TRANSPORTE FLUVIAL
CALCULO DO CUSTO DIRETO (R\$/T)

O SICRO é o Sistema de Custos Referenciais de Obras e aglutina todo conhecimento técnico necessário à elaboração de orçamentos de obras e serviços no âmbito do DNIT.⁴

Ocorre que não existe no Sicro de Santa Catarina a planilha de Maio/2021 (conforme mencionado no edital impugnado), mas sim “SANTA CATARINA - 2021 (Janeiro / Abril)”, consoante informação extraída do site do Governo do Brasil⁵:

⁴<https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro>.

⁵<https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro/sul/sul>.



SANTA CATARINA

• 2021

Janeiro / Abril

• 2020

Janeiro / Abril / Julho / Outubro

• 2019

Janeiro / Abril / Julho / Outubro

• 2018

Janeiro / Março / Maio / Julho / Julho - Revisado / Outubro

• 2017

Janeiro / Março / Maio / Julho / Setembro / Novembro

Observe-se que, se for usado como parâmetro para balizar os preços a referência de ABRIL/2021, no exemplo dos serviços de DESMATAMENTO, DESTOCAMENTO, LIMPEZA DE ÁREA E ESTOCAGEM DO MATERIAL DE LIMPEZA COM ÁRVORES DE DIÂMETRO ATÉ 0,15 M, (Código 5501700), teremos:

- Valor proposto na planilha do SICRO (custo unitário): R\$ 0,32 (sem BDI).

- Valor proposto pelo Município: R\$ 0,28.

Ou seja, o valor proposto pelo Município de Dionísio Cerqueira está abaixo da planilha SICRO, e o mais grave, não foi considerado a taxa de BDI (benefícios e despesas indiretas), a qual é imprescindível para a elaboração de orçamentos de obras.

Cita-se ainda outro exemplo para a realização dos serviços de CONCRETO ASFÁLTICO COM BORRACHA - FAIXA C - BRITA COMERCIAL, Código 4011471:

- Valor proposto na planilha do SICRO (custo unitário): R\$ 151,59 (sem BDI).

- Valor proposto pela municipalidade: R\$ 143,08.

Ou seja, a verdade é que o orçamento apresentado pelo ente público licitante possui inconformidades na composição dos preços unitários, pois o orçamento menciona claramente que *"para cálculo do orçamento, foram utilizadas tabelas base do SICRO de Santa Catarina, com bata base de maio de 2021"*.

E, por conta dos vícios apontados na planilha, os licitantes interessados no objeto do certame não possuem condições de chegar a um preço sólido, capaz de contemplar suas despesas e sua lucratividade, motivo pelo qual merece ser retificado o instrumento convocatório, neste particular.

b) Necessidade de previsão do BDI para a correta remuneração dos serviços licitados.

Conforme já dito, o valor do orçamento apresentado pelo Município de Dionísio Cerqueira, além de ter considerado como parâmetro tabelas base que não corresponde com o disponibilizado pelo sistema SICRO, também deixou de considerar, na composição dos custos, a taxa de BDI (benefícios e despesas indiretas), a qual é imprescindível para a elaboração de orçamentos de obras.

Gize-se que o BDI é uma sigla que se refere às Bonificações (ou Benefícios) e Despesas Indiretas nas planilhas de custos e que identifica um percentual a ser aplicado sobre os custos diretos com o intuito de financiar os demais custos envolvidos na realização de serviços ou obras.

Esse percentual visa estimar, o mais próximo possível da realidade, aqueles custos que não possuem relação direta com a execução do serviço, por exemplo, os custos de manutenção do escritório da empresa, assim como os tributos incidentes sobre o faturamento da empresa e o próprio lucro do negócio.

Ora, na medida em que o BDI objetiva mensurar, com o maior grau de realismo possível, os custos que não estão intrinsecamente relacionados ao objeto da contratação, mas que interferem na formulação dos preços, eis que compõem o custo total de funcionamento de uma empresa, é razoável supor que a apuração deste BDI deva levar em consideração os aspectos peculiares da atividade que está em licitação. Daí porque, toda generalização tende a ser equivocada, como acontece no caso concreto.

No Edital de Concorrência nº 100/2011, o critério utilizado para a apuração da lucratividade impede a formulação de proposta. É que, para a adequada formulação do preço, deve-se estabelecer o BDI, considerando os seguintes custos: administração central, seguro e garantia, risco, despesas financeiras, lucro (no qual estão incluídos o Imposto de Renda e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), Tributos (COFINS, PIS e ISS).

Evidentemente, isso está errado; as empresas não podem ser compelidas a prestar serviços ao Poder Público de maneira deficitária. Há que se respeitar a livre iniciativa e assegurar ao prestador de serviços privado, além do ressarcimento de todos os custos incidentes no serviço, rentabilidade digna ao seu negócio.

Neste contexto, verificada a necessidade de adequação do critério utilizado para se estabelecer o percentual de lucratividade na proposta para a

processo licitatório se desenvolva em consonância com as diretrizes legislativas que o devem conduzir.

d) Em decorrência, o Edital haverá de ser republicado, com reabertura plena de prazo, tendo em vista a mudança nas condições de formulação das propostas, na forma do artigo 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

Aguarda deferimento.

Maravilha/SC, 11 de outubro de 2021.



GAIA RODOVIAS LTDA.

Representante Legal

GAIA RODOVIAS LTDA

Renato Adriano Seibt
Administrador
CRA/SC Nº 5533