

**Ao Ilmo. Sr. Presidente da Comissão de Licitação**

Secretaria Municipal de Obras – SMOP, Prefeitura Municipal de Curitiba – PMC

**Ref.: Edital de Concorrência nº CP/11/2023-SMOP/OPE-AFD**

**COMPASA DO BRASIL DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETRÓLEO LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 01.382.022/0001-26, vem, respeitosamente e tempestivamente, por intermédio do representante que abaixo subscreve, nos termos do item 18 do Edital de Concorrência nº CP/11/2023-SMOP/OPE-AFD, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao edital de licitação pelas razões a seguir expostas.

## **1. DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO**

A presente Impugnação é tempestiva por ser remetida ao Presidente da Comissão de Licitação em até dois dias úteis antes da data fixada para abertura dos envelopes, no caso, dia 27 de abril de 2023. Assim, em atenção ao disposto no item 18.1, alínea “b”, do edital em referência, e ao art. 110 da Lei Federal nº 8.666/93, na condição de interessada, a Compasa protocola tempestivamente a presente Impugnação.

## **2. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO**

O Edital em referência tem por objeto a contratação de empresa ou consórcio de empresas para a execução de obras de infraestrutura e construção de unidades habitacionais de interesse social no Bairro Novo do Caximba (para realização das fases 3 e 4 do Programa Gestão do Risco Climático Bairro Novo do Caximba).

Conforme o preâmbulo do instrumento convocatório, a licitação tem o valor global máximo de R\$ 86.175.234,05 (oitenta e seis milhões, cento e setenta e cinco mil, duzentos e trinta e quatro reais e cinco centavos). Entretanto, algumas disposições editalícias merecem ser revistas pela Administração contratante, à vista dos seguintes motivos.

### **2.1 Da desatualização do orçamento que fundamenta a licitação**

Ao serem analisadas as planilhas disponibilizadas como orçamento básico de referência para a licitação (Anexo X do Edital), verifica-se a incidência de diversas fontes de

referência de custo (SINAPI, DNIT, SMOP, SIURB, SANEPAR), com as respectivas data-base fixadas entre dezembro de 2021 a outubro de 2022, sendo esta última a data indicada como a data-base dos orçamentos:

Data base de elaboração do orçamento: <b>OUTUBRO/2022</b>	
Tabelas de referência: <b>SINAPI-PR</b>	Data base: <b>OUTUBRO/2022</b>
<b>DNIT SICRO-PR</b>	<b>JULHO/2022</b>
<b>SMOP-PMC</b>	<b>ABRIL/2022</b>
<b>SIURB INFRA-SP</b>	<b>JULHO/2022</b>
<b>SANEPAR</b>	<b>DEZEMBRO/2021</b>

Imagem 01 – Anexo X

Nota-se que a Administração Pública municipal não atualizou os preços para a mesma data-base do orçamento (que, por si só, seria passível de atualização), o que gera a defasagem dos preços referenciais unitários e do próprio orçamento em relação aos preços praticados na data de publicação do Edital.

Importa que a defasagem representa um total de 11 (onze) meses de desatualização da pesquisa de preços, incorrendo em uma insuperável discrepância entre o orçamento básico e os preços praticados no mercado e no prejuízo à competitividade e à contratação mais benéfica ao Município.

Isso porque a defasagem de mais de 06 (seis) meses representa uma variação inflacionária significativa nos preços fixados como referência aos proponentes, fazendo com que as propostas sejam acompanhadas de preços irrealistas e fomentando a posterior celebração de aditivos contratuais para corrigir tal deficiência. É nesse sentido que se posiciona a jurisprudência e a doutrina especializada:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. PREGÃO ELETRÔNICO. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. ORÇAMENTO SUPERESTIMADO. AUSÊNCIA DE AFERIÇÃO DA COMPATIBILIDADE DOS PREÇOS UNITÁRIOS CONTEMPLADOS NA PROPOSTA VENCEDORA COM OS DE MERCADO. UTILIZAÇÃO DE PARADIGMA DE PREÇOS PRATICADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA IRRISÓRIOS. SOBREPREÇO. SUPERFATURAMENTO. CONTAS IRREGULARES DE ALGUNS AGENTES E DA EMPRESA CONTRATADA. DÉBITO. MULTA. 1. [...]. 3. **A falta de verificação da compatibilidade dos preços ofertados com os de mercado atenta contra o disposto no art. 43, IV, da Lei 8.666/1993.** 4. A ausência de aferição da exequibilidade dos preços irrisórios macula a licitação, por força do disposto no art. 44, § 3º, da Lei 8.666/1993. 5. Com base no art. 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, julgam-se

irregulares as contas, quando constatada a prática de ato ilegal e o dano ao erário, condenando-se os responsáveis a pagar os débitos apurados e multas. [grifo nosso] (TCU. Tomada de Contas Especial 040.953/2012-2. Plenário. Rel. Min. Vital do Rêgo. Data da sessão: 27/01/2016. Acórdão 1483/2016).

Quando a Administração estabelecer um preço insuficiente para a execução do objeto, muitos licitantes serão desincentivados a participar. Algumas empresas, que poderiam apresentar um preço efetivamente competitivo e satisfatório, deixarão de competir. Surgirá o risco de contratação com um aventureiro, que ignora os custos efetivamente necessários ou que pretende obter lucro por vias inadequadas. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 192.)

Nos termos anotados por Marçal Justen Filho, a falta de uma referência uniforme no orçamento implica na impossibilidade da concretização do julgamento objetivo, vez que os licitantes irão elaborar suas propostas cada um com base em um preço distinto, gerando propostas incomparáveis entre si – e, assim, impossíveis de serem comparadas objetivamente, por terem sido formuladas sobre referenciais diferentes. Em prejuízo à competitividade justa, serão ofertados descontos sem parâmetro, com o risco de a Administração Pública contratar uma empresa cuja proposta é ilusoriamente mais vantajosa, porém, que não levou em contas os custos efetivamente necessários à consecução do objeto.

A própria legislação veda a apresentação de proposta com preços simbólicos e incompatíveis com os praticados no mercado, consoante o §3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93. Por isso, entende-se pela necessidade de atualização do orçamento básico a fim de aproximá-lo dos valores atuais, considerando que o “orçamento estimativo servirá como parâmetro de controle da exequibilidade e economicidade das propostas, constituindo-se instrumento essencial e obrigatório para que a comissão de licitação e a autoridade superior [...] verifiquem a pertinência dos preços contratados com aqueles praticados pelo mercado”<sup>1</sup>, ou seja, como parâmetro de julgamento das propostas (art. 43, IV, Lei nº 8.666/93).

## **2.2 Dos documentos necessários à habilitação e qualificação técnica: o Plano de Gestão dos Riscos Ambientais e Sociais**

Compreendido no item 3.0 Anexo II do Edital – “Documentação Referente Qualificação Técnica” (sic.), o item 3.6 exige a apresentação do Plano de Gestão dos Riscos

---

<sup>1</sup> TCU. Acórdão 2265/2020 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler.

Ambientais e Sociais junto aos documentos de habilitação que deverão compor o Envelope de nº 02 (dois), como quesito obrigatório e desclassificatório do certame:

3.6	<p>3.6.1 Por determinação do Agente Financiador e com base nas orientações contidas no ANEXO XVIII (DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DOS RISCOS AMBIENTAIS E SOCIAIS) os proponentes deverão apresentar o PLANO DE GESTÃO DOS RISCOS AMBIENTAIS E SOCIAIS (MODELO Nº 17 - PLANO DE GESTÃO DOS RISCOS AMBIENTAIS E SOCIAIS) estabelecendo a forma de implementação das medidas de mitigação e monitoramento dos riscos.</p> <p>3.6.2 Os requisitos mínimos necessários para complementação dos critérios citados, estarão discriminados no ANEXO XVIII – DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DOS RISCOS AMBIENTAIS E SOCIAIS.</p>
-----	---

Imagem 02 – Anexo II

Entende-se que o “Plano de Gestão Ambiental e Social” é mais abrangente, enquanto o “Plano de Gestão de Riscos Ambientais e Sociais”, por ser mais específico e técnico, exige a participação de profissionais habilitados para sua elaboração. O item 17.8 prevê a elaboração do “Plano de Gestão Ambiental e Social” pela empresa contratada (ou seja, após assinatura do contrato), e sua apresentação ao gestor do contrato é obrigatória, referenciando o Anexo VIII e Modelo nº 17 como parâmetros para a confecção do documento.

Por sua vez, o Anexo II exige a apresentação de um “Plano de Gestão de Riscos Ambientais e Sociais” como requisito de habilitação (devendo seguir as mesmas diretrizes do Anexo VIII e Modelo nº17), sob pena de desclassificação (desabilitação) da proposta. Entretanto, considerando que a entrega do plano representa um serviço a ser remunerado pela Administração Pública (item 17.8) podendo, inclusive, ser alterado para melhor atender às necessidades do empreendimento, não se vê coerência em antecipá-lo na fase de habilitação.

Nada obstante, a despeito da previsão editalícia, a Constituição da República preceitua que a Administração Pública somente poderá fazer exigências de qualificação técnica e econômica que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, XXI, CRFB/88). No mesmo sentido, a Lei nº 8.666/93 assegura:

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 sustentável e **será processada e julgada em estrita conformidade** com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do **julgamento objetivo** e dos que lhes são correlatos.  
[...]

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes. [grifo nosso]

Os requisitos de qualificação técnica da proposta devem considerar critérios objetivos compatíveis com o tipo de julgamento adotado para o processamento da licitação, no caso, o de menor preço. Cabe destacar, também, que o serviço licitado não possui subjetividades que justifiquem a apresentação de tal documento como critério de classificação (habilitação) da proposta, ainda assim, não foi divulgada a motivação dada pela autoridade competente para tal previsão.

Aqui, destaca-se a orientação do Tribunal de Contas da União (TCU) à Administração Pública para que, ao exigir critérios de qualificação técnico-profissional dos licitantes, deve apresentar “a devida motivação dessa decisão administrativa, evidenciando que a exigência é indispensável à garantia do cumprimento da obrigação a ser assumida pela vencedora do certame” (TCU. Acórdão 3070/2013 – Plenário). Do contrário, a previsão, para além de violar o princípio constitucional da motivação, caracteriza o cerceamento do caráter competitivo do certame.

Ademais, não obstante a pertinência da elaboração do Plano para se garantir a sustentabilidade do empreendimento, entende-se que sua apresentação deve ocorrer em momento posterior à fase competitiva do certame (a exemplo do Plano de Trabalho, ou mesmo do item 17.8 do Edital), visto que o documento não pode ser exigido como critério de habilitação, tampouco qualificação técnica, sob pena de esvaziamento do princípio do julgamento objetivo e risco de direcionamento da licitação:

A decisão será impessoal quando derivar racionalmente de fatores alheios à vontade subjetiva do julgador. **A impessoalidade conduz a uma decisão que se pauta em critérios objetivos. [...] A objetividade do julgamento resulta da aplicação das soluções previstas na lei, em regulamentos e no edital de licitação.** Isso evita inovações e modificações no decorrer da licitação. [grifo nosso] (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 265.)

Igualmente, o §5º do art. 42 da Lei nº 8.666/93 prevê que a inovação de condições de avaliação, por força de financiamento internacional, não pode violar os preceitos

constitucionais, nem a objetividade do julgamento da proposta, entendimento ratificado pelo TCU, conforme se lê dos enunciados:

A inabilitação com base em critério não previsto em edital e a ocultação de informações relevantes à habilitação dos licitantes ferem os princípios da legalidade, publicidade, do julgamento objetivo e da vinculação ao disposto no instrumento convocatório. (TCU. Acórdão 6979/2014-Primeira Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman)

Para realização de obras custeadas com recursos de organismo financeiro internacional poderão ser efetuadas exigências de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica mais rigorosas que as contidas na Lei 8.666/1993, desde que não conflitem com o *princípio do julgamento objetivo* e de que sejam compatíveis com a dimensão e complexidade do objeto a ser executado. (TCU. Acórdão 324/2012-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro)

A aplicação das normas dos organismos internacionais nas licitações é possível, desde que não haja conflito com dispositivos constitucionais e respeitado o princípio do julgamento objetivo. (TCU. Acórdão 370/2004-Plenário, Rel. Min. Humberto Guimarães Souto)

Da leitura do edital, portanto, não restou clara a identificação dos critérios que avaliarão quais Planos serão tidos como aptos e satisfatórios aos olhos do Município, passíveis de habilitação, e quais não estarão aptos, sujeitos à desclassificação. Essa imprecisão e insegurança inviabiliza a realização do princípio do julgamento objetivo, e traduz-se em subjetividade, ou mesmo na discricionariedade ilegal, quanto à análise de tal documento.

Partindo dessas premissas e considerando que, na presente licitação, não há motivação conhecida para esse critério de habilitação, entende-se por prudente a reanálise dos critérios de qualificação técnica das propostas, ou, eventualmente, a apresentação de justificativas razoáveis para a eleição de tais parâmetros, sob pena de ilegalidade do ato administrativo.

### **2.3 Da Circular nº 002 com esclarecimentos da Comissão**

Por oportuno, atenta-se à resposta dada à Pergunta nº 01 da Circular nº 002, datada de 20 de abril de 2023:

**PERGUNTA 01:**

O item 7.3 especifica que a empresa proponente deverá apresentar um orçamento definitivo contendo cotação para todos os itens especificados no orçamento básico apresentado em anexo a este Edital.

O orçamento básico são as planilhas denominadas resumo e orçamento principal na planilha Orç\_Comp\_Crono\_BDI\_ES? Devemos apresentar apenas esses dois orçamentos?

Os orçamentos ORÇ-001 a ORÇ-011 serão apresentados apenas pela empresa ganhadora, correto?

**RESPOSTA:**

As proponentes devem apresentar o orçamento completo, ao qual contempla resumo do orçamento, orçamento principal, orçamentos auxiliares de 1 a 11, composições próprias analíticas, BDI, encargos sociais e cronograma.

Imagem 03 – Circular nº 002

A resposta dada pela Comissão claramente inova a disposição editalícia do item 7.9, e do Anexo I – Carta de Apresentação da Proposta, o qual enfatiza que a apresentação dos orçamentos com composições detalhadas deve ser feita apenas pela licitante vencedora do certame, no prazo de 05 (cinco) dias após a divulgação do resultado:

7.9 No prazo máximo de até **05 (cinco) dias úteis** após a divulgação do resultado final deste certame, sob pena de decair do direito à contratação e sem prejuízo das penalidades cabíveis, como complemento da sua proposta de preços, SOMENTE a empresa vencedora da licitação deverá apresentar, em papel e mídia eletrônica, a Composição Detalhada do seu BDI - Benefícios e Despesas Indiretas, Composição Detalhada dos seus Encargos Sociais (Horista e Mensalista), bem como deverá apresentar as Composições de Preços Unitários, para avaliação e deliberação da Comissão de Licitação que poderá demandar análise da Unidade Técnica e Composição de Custos – UTACC/SMOP.

Imagem 04 – item 7.9 do Edital

9. Caso sejamos vencedores da licitação, no prazo máximo de até **05 (cinco) dias úteis após a divulgação do resultado final deste certame**, em atendimento ao item 7.9 do Edital e seus subitens, nos comprometemos a apresentar os documentos relacionados nas alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, e “e” e, se for o caso, apresentaremos também o documento indicado na alínea “f”, abaixo, em papel e em mídia eletrônica, estando cientes de que o não atendimento deste item implicará na decadência do direito à contratação e sem prejuízo das penalidades cabíveis:

Imagem 05 – Anexo I

Em havendo alteração na condição do Edital, fica caracterizada a obrigatoriedade de republicação do instrumento convocatório e a reabertura dos prazos respectivos, em observância ao §4º do art. 21 da Lei nº 8.666/93, restando pendente, diante da questão ora exposta, a resolução da infeliz ambiguidade da resposta.

### **3. DOS PEDIDOS**

Ante o exposto, requer-se que a presente impugnação seja conhecida e apreciada, dada sua tempestividade e regularidade, para o acolhimento das razões ora apresentadas, a fim de a) reconhecer a necessidade de atualização do orçamento, para que expresse a composição de todos os seus custos unitários compatíveis com os valores de mercado na data-base do orçamento (outubro/2022); b) alterar a exigência do Plano de Gestão dos Riscos Ambientais e Sociais para momento posterior à fase competitiva do certame, em consonância com o entendimento do TCU e com o princípio do julgamento objetivo, ou, se mantida sua previsão, que seja divulgada a motivação que ensejou tal decisão administrativa; c) retificar a resposta da Comissão de Licitação presente no Circular nº 002, ou, no caso de inovação das disposições, a republicação do instrumento e reabertura dos prazos respectivos.

Uma vez reconhecidos os problemas ora apontados, requer-se a readequação do texto do Edital, a republicação do instrumento convocatório e a reabertura do prazo inicialmente previsto, nos termos do art. 21, §4º, da Lei nº 8.666/93.

Curitiba, 24 de abril de 2023.

**COMPASA DO BRASIL DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETRÓLEO LTDA.**