

À COMISSÃO DE LICITAÇÕES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DO BUTIÁ – Ilustríssimo(a) Agente de Contratação –
comprassaopedrodobutia@gmail.com

Processo de Licitação nº 80/2025

Edital de Concorrência Presencial nº 04/2025

R. SCHAEFFER CONSTRUÇÕES LTDA. – em recuperação judicial (“R. Schaeffer”), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 03.329.452/0001-00, com sede na Estrada Manoel José do Nascimento, nº 299, Distrito Industrial, Cachoeirinha/RS, CEP 94930-340, nos autos do processo administrativo identificado na epígrafe, vem, respeitosamente, apresentar, com fundamento no art. 164, *caput*, da Lei 14.133/2021, e de acordo com o subitem 22.1, do edital, **IMPUGNAÇÃO** ao Edital de Concorrência Presencial no 04/2025.

I. DOS FATOS

1. O Edital nº 80/2025 tem por objeto “ *Contratação de empresa especializada com fornecimento de material e prestação de serviço para capeamento asfáltico sobre pavimentação poliédrica de duas quadras da Rua Pedro Thomas e mais o cruzamento com a Rua Roque Gonzales, trecho entre a Rua Romildo Schneider e a Av Julio Schwengber uma extensão de 227,50m e largura de 13,00m; duas quadras da Rua Profº Reinaldo Jacobs e mais o cruzamento com a Rua Roque Gonzales, trecho entre a Rua Romildo Schneider e a Av Julio Schwengber uma extensão de 227,5m e largura de 13m; uma quadra da Rua Profº Pedro Scher trecho entre a Rua Roque Gonzales e a Av Julio Schwengber uma extensão de 109,5m e largura de 14m e mais o cruzamento das Rua Roque Gonzales com a Rua Pedro Scher, medindo 14m de largura e extensão de 20m; quatro quadras da Rua Roque Gonzales, trecho compreendido entre a Rua Costa e Silva e a Rua Profº Reinaldo Jacobs uma extensão de 389,55m e largura de 14m conforme memorial descritivo , a serem executados em regime de empreitada por preço*

global, tipo menor preço global, conforme especificações técnicas detalhadas no Memorial Descritivo (Anexo I)", conforme consta do subitem 1.1.

2. Interessada em participar do certame, a Impugnante procedeu à análise do edital e seus anexos, ocasião em que identificou diversas falhas materiais que, não sendo sanadas, são capazes de comprometer a validade e a legalidade do certame.

II. DOS VÍCIOS E OMISSÕES DO EDITAL

a) Divergência entre documentos técnicos: CBUQ ou TSD?

3. Constata-se, nos documentos do edital, **incompatibilidade entre a planilha orçamentária, o memorial descritivo e as pranchas de projeto** quanto ao tipo de revestimento asfáltico adotado. Enquanto parte dos documentos indica o uso de **CBUQ (Concreto Betuminoso Usinado a Quente)**, outras partes fazem referência a **TSD (Tratamento Superficial Duplo)**, o que gera grave incerteza sobre o objeto da licitação. Trata-se de direta infração ao disposto no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, cuja redação é a seguinte:

*“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(...)*

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

4. A contradição apontada constitui afronta direta ao disposto no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que exige **projeto básico claro, preciso e completo**. Além disso,

compromete a isonomia entre os licitantes, que têm dificuldades em precificar corretamente a obra, gerando potencial prejuízo à disputa.

5. De acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União:

"A ausência de uniformidade entre projeto e orçamento compromete a exequibilidade da proposta e a adequada definição do objeto, contrariando os princípios do planejamento e da vinculação ao instrumento convocatório"(TCU nº 2622/2013-Plenário)

b) Ausência de prancha da Rua Pedro Thomas

6. Conforme consta do memorial descritivo, será objeto da licitação intervenção na **Rua Pedro Thomas**, contudo **não consta no edital a segunda prancha correspondente a essa via**, com os cortes longitudinais e transversais da via, com a determinação do comprimento, da largura, e do local exato de pavimentação. Trata-se de **omissão grave** que impede a verificação da extensão e características da obra prevista, impossibilitando a adequada formação da proposta pelos licitantes.

7. A referida omissão viola o disposto no artigo 18 da Lei nº 14.133/2021¹, na medida em que é mandatório que o edital contenha **todos os elementos do projeto**

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:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

que impactem na composição dos custos e na execução do objeto, sob pena de nulidade do certame.

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

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

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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

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

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

c) Ausência de data-base do SINAPI e de informações sobre oneração ou desoneração das planilhas

8. A planilha orçamentária (Anexo III) **não informa qual a data-base da tabela SINAPI utilizada** para precificação, tampouco se os valores adotados são **onerados ou desonerados**, o que fere os princípios da publicidade e da transparência.

9. Segundo entendimento consolidado no âmbito do Tribunal de Contas da União:

"Toda referência a sistemas de custos de obras públicas deve vir acompanhada da indicação da data-base, região e se os valores são ou não desonerados, sob pena de comprometer a comparabilidade das propostas." (Manual TCU, 5ª ed., seção 5.2.2)

10. A antijurídica omissão em tela prejudica, severamente, de um lado, a participação e efetiva disputa entre os licitantes; de outro, cria uma assimetria de informação potencialmente lesiva ao próprio interesse público.

d) Ausência de composições analíticas para itens sem referência no SINAPI

11. Apuram-se itens na planilha orçamentária que **não possuem referência direta na tabela SINAPI** e, ainda assim, **não foram acompanhados das composições unitárias completas** (com o indispensável detalhamento de insumos, produtividade, encargos e etc).

12. Quadra referir que o art. 23, § 2º, da Lei 14.133/2021 estabelece uma ordem de precedência entre as referências de preços de obras e serviços de engenharia, priorizando o uso do Sinapi e do Sicro, conforme o caso, tal como ocorre no Decreto 7.983/2013 ou na Lei 13.303/2016. Veja-se a orientação do Tribunal de Contas da União, no particular, que empresta fundamento à impugnação ora manejada:

(...)No âmbito das organizações do Poder Executivo federal, a matéria foi regulamentada pela Instrução Normativa SEGES/ME 91/2022, que detalhou os procedimentos para cálculo do valor estimado para a contratação de obras e serviços de engenharia nos processos de licitação e de contratação direta.

Segundo a referida instrução normativa, foi autorizada a utilização do disposto no Decreto 7.983/2013 para a definição do valor estimado das contratações de obras e serviços de engenharia no âmbito da Lei 14.133/2021. O referido decreto, por sua vez, prevê no seu art. 6º que, caso não seja possível utilizar as tabelas oficiais de custos (Sicro e Sinapi), os serviços da obra poderão ter a sua estimativa de custo apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da Administração Pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou por pesquisa de mercado com os respectivos fornecedores.

Cabe ressaltar que a pesquisa direta com fornecedores não pode substituir os preços constantes das tabelas oficiais de custos (Sicro e Sinapi), nos casos em que os itens pesquisados sejam contemplados por tais tabelas.

O art. 23, § 3º, da Lei 14.133/2021, dispõe que, nas contratações de obra públicas e serviços de engenharia realizadas por municípios, estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

Então, se o objeto for uma obra custeada com verbas federais, o ente federativo estará sujeito às regras do art. 23, § 2º, que preconizam em seu primeiro inciso o emprego das tabelas Sicro e Sinapi.

Por outro lado, ainda que a contratação envolva exclusivamente recursos próprios do ente, não há óbice para o emprego voluntário das tabelas referenciais de custos Sicro e Sinapi. Alternativamente, os entes federativos poderão usar outras tabelas de custos mantidas por eles e aceitas pelos respectivos Tribunais de Contas. Citam-se, como exemplo, a tabela da Emop, amplamente utilizada pela Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro, e a tabela da Seinfra do Ceará. (...)

13. Como se vê, no caso de contratações com base em projeto básico, é indispensável que haja um orçamento muito bem detalhado do custo global da obra, discriminando, para cada serviço e fornecimento, o (i) respectivo preço unitário, (ii) quantidade e preço total, bem como (iii) as taxas de BDI e (iv) de encargos sociais incidentes, cada qual com a sua correspondente composição e demonstração, de forma a evidenciar todos os itens e insumos necessários.

14. Além de planilha de preços unitários (orçamento sintético), no processo licitatório para contratação de obras e projetos de engenharia, o projeto básico deve conter orçamento analítico com as composições de todos os custos unitários dos serviços².

15. O orçamento detalhado³ constante do projeto básico é o orçamento estimado previsto no planejamento da licitação e tem como objetivo servir de paradigma para a Administração estabelecer os critérios de aceitabilidade de preços, visto que serão desclassificadas as propostas que permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação⁴.

16. Corroborando tal entendimento, em reforço ao argumento já apresentado, veja-se o entendimento do Plenário do Tribunal de Contas da União, no acórdão nº 1559/2020, *verbis*:

“É obrigatória a apresentação de composições analíticas de preços para itens que não possuam referência em bases oficiais como o SINAPI.”

III. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DO PLANEJAMENTO

17. Como é cediço, a Lei 14.133/2021, em direta confluência com os princípios constitucionais, manteve a direta submissão dos atos administrativos praticados (no curso) do procedimento licitatório ao princípio da **legalidade**, tendo em vista, de um lado, o interesse público e, de outro, o direito subjetivo público dos

² Lei 14.133/2021, art. 23, § 2º, inciso I.

³ Lei 14.133/2021, art. 18, inciso VI.

⁴ Lei 14.133/2021, art. 59, inciso III.

participantes de acudir ao procedimento e dele esperar a direta concretização do que a lei determina.

18. Não é demais lembrar que o **princípio da legalidade** veda a entidade pública “adotar qualquer providência ou instituir qualquer restrição sem autorização legislativa”, conforme bem explicita Marçal Justen Filho⁵. Não por outro motivo é o primeiro princípio enunciado no artigo 5º, caput, da Lei:

“Art. 5º (Lei 14.133/2021) Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”

19. Do excerto acima, percebe-se que a necessidade de observância da lei para que se possa garantir a correlata observância aos princípios da isonomia e da vantajosidade.

20. De outro lado, constitui lugar comum compreender o grande avanço promovido pela Lei nº 14.133/2021 ao incluir o planejamento no bojo dos princípios licitatórios.

21. A violação ao planejamento, assim, constitui ilegalidade específica a macular o edital do certame, justamente por criar um ambiente deletério à competição,

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão: Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico*. 6ª ed. São Paulo: Dialética, 2013, pp. 72-4.

estabelecendo potenciais ilegalidades, quebra da isonomia e até violação ao princípio do interesse público.

22. A ausência de (a) uniformização entre os documentos técnicos do edital, (b) omissão da prancha referente à Rua Pedro Thomas, (c) a falta de indicação da data-base da tabela SINAPI e da natureza dos valores (onerados ou desonerados), bem como (d) a não apresentação das composições analíticas de itens sem referência em tabela oficial, representam falhas materiais que evidenciam o descumprimento do princípio do planejamento. Nos termos da Lei nº 14.133/2021, conforme mencionado, o planejamento constitui etapa essencial e vinculante da contratação pública, sendo dele que se extrai a segurança técnica, jurídica e econômica do certame. A inexistência de informações mínimas para elaboração de propostas isonômicas e seguras compromete a transparência, afronta a legalidade e impede a adequada definição do objeto licitado, em violação direta aos arts. 5º, 18 e 22 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

IV. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer a IMPUGNANTE:

1. *In continenti*, após o recebimento da presente impugnação, seja desde logo determinada a **suspensão do processo licitatório nº 80/2025, Edital de licitação nº 04/2025**, até que sejam sanadas as irregularidades apontadas;

2. A retificação do edital para que:

- a) Haja uniformização entre projeto, pranchas, planilha e memorial quanto à solução de pavimentação adotada;
- b) Seja incluída a prancha correspondente à Rua Pedro Thomas;
- c) Conste, expressamente, a data-base do SINAPI e a informação sobre valores serem ou não desonerados;
- d) Sejam anexadas todas as composições unitárias dos itens sem referência em tabela oficial.

São os termos que pede e espera deferimento.

Porto Alegre, 23 de junho de 2025.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Renan Schaeffer da Silva', is positioned above the printed name.

Assinado de forma digital por
RENAN SCHAEFFER DA
SILVA:44382600006
Dados: 2025.06.23 14:17:21
-03'00'

Renan Schaeffer da Silva
Representante Legal
R SCHAEFFER CONSTRUÇÕES LTDA