

[REDACTED]

AOS ILUSTRES AGENTES DE CONTRATAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE  
COMPRAS E LICITAÇÃO – SUPEL

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90160/2024/SUPEL/RO

A [REDACTED] pessoa jurídica de direito  
privado, inscrita no [REDACTED] com sede na [REDACTED]  
[REDACTED], vem, respeitosamente, à presença de Vossa  
Senhoria, por seu representante legal,, vem, respeitosamente, à presença de Vossa  
Senhoria, por seu representante legal, com fulcro no que dispõe o art. 164 da Lei nº.  
14.133/2021 ofertar

### IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

que tornou público o Pregão Eletrônico para registro de preços nº 90160/2024/SUPEL/RO,  
tendo em vista que seu conteúdo demanda imediata revisão e republicação, conforme  
justificam os fatos e os fundamentos jurídicos a seguir delineados, sob pena de restar  
frustrado o viés competitivo do certame.

#### 1 – DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

##### I. DA AUSÊNCIA DE PLANILHAS ESTIMATIVAS E CURVA ABC

1. Constitui objeto do pregão eletrônico em apreço, o “registro de preços  
para eventual contratação, sob demanda, de empresas especializadas na prestação de  
serviços comuns de engenharia com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos  
e acessórios na forma estabelecida nas planilhas de serviços e insumos diversos, descritos no  
sistema nacional de pesquisa de custos e índices da construção civil, doravante denominada  
sinapi, necessários para atender as demandas com manutenção, conserto, conservação,  
reparo dentre outros, objetivando manter ou recuperar as instalações físicas das unidades  
prediais pertencentes ao estado de Rondônia para atendimento das demandas da Secretaria



de Estado de Obras e Serviços Públicos – SEOSP/RO por um período de 12 meses”.


2. Dentre outras exigências, o edital impôs como critério para a habilitação técnico operacional das licitantes, a apresentação de atestados de capacidade técnica que comprovem a execução de determinados serviços com características semelhantes ao objeto do pregão:

*“12.4.3. Atestado de Capacidade Técnica (ACT) em nome da licitante emitido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado, onde comprove a execução de obra com características semelhante ao objeto da licitação, para fins de contratação, contendo, no mínimo, a execução dos serviços abaixo relacionados, admitindo-se somatório de atestados sequenciais, mesmo que realizados em períodos distintos(...)”*

3. As alíneas a), b) e c) do item 12.4.3 estabelecem a relação de serviços que devem ter sua execução comprovada nos atestados, os quais são exigidos para os 3 (três) lotes do certame, variando apenas a quantidade mínima imposta para cada um:

- Impermeabilização flexível com manta ou membrana
- Revestimento cerâmico para piso
- Pintura látex acrílica em paredes
- Piso em granilite, marmorite ou granitina
- Telhamento com telha ondulada fibrocimento
- Emboço ou massa única em argamassa de cimento e areia
- Telhamento com telha termoacústica
- Aplicação de massa acrílica ou massa corrida
- Execução de passeio (calçada)
- Rufo (ou calha) externo/interno em chapa de aço galvanizado

4. No intuito de justificar a escolha dos itens acima relacionados, o Termo de Referência informa que as parcelas de maior relevância foram definidas por meio da “curva A” de planilhas orçamentárias, oriundas de serviços executados no âmbito da última ata de registro de preços da SEOSP:



*"20.36. As parcelas de maior relevância foram obtidas através dois itens da curva A das planilhas orçamentárias das contratações de serviços comuns de engenharia do último registro de preços da Seosp, ARP nº 313/2022, até o limite de 10% do valor estimado para o lote 1 e posteriormente distribuído proporcionalmente aos lotes 2 e 3. Conforme a memória de cálculo de itens relevantes - ANEXO 2 (0049963254 e 0050027380)".*

5. Após cautelosa análise do edital e seus respectivos anexos, não foi possível localizar as planilhas orçamentárias mencionadas pelo órgão.

6. Isso porque, aparentemente, as numerações referenciadas em parênteses no item acima transcrito, referem-se a ID de documentos do sistema SEI, cujo acesso é vedado aos usuários externos. Outrossim, nem mesmo no próprio site do órgão licitante, foram anexadas tais planilhas.

7. Imperioso ressaltar que o Portal Nacional de Compras Públicas foi criado justamente com o objetivo de zelar pelos princípios da publicidade e transparência, disponibilizando de forma centralizada e independente de requerimentos, informações íntegras acerca dos processos licitatórios conforme dispõe o art. 174 da Lei 14.133/2021:

*"Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:*

*I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;*

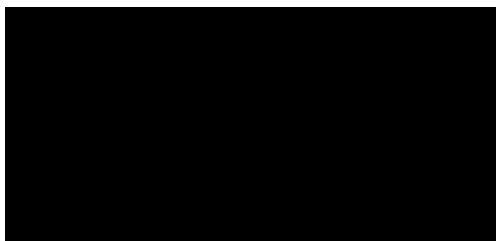
*(...)*

*§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:*

*III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;"*

8. Contudo, o único anexo do edital que versa sobre os itens de serviços da contratação, intitulado como "memória de cálculo", traz 3 (três) tabelas, relativas aos lotes do certame, as quais contam, cada uma, com a relação de 11 (onze) itens de serviços tidos como mais relevantes.

9. Nota-se, no entanto, que a curva ABC não foi integralmente colacionada ao arquivo, mas tão somente um resumo contendo os itens aparentemente tidos como



mais relevantes, conforme se depreende das notas de rodapé do arquivo:

*"Notas:*

*1) A planilha resume os itens mais revelantes (curva A) das planilhas orçamentárias contratadas através da Ata de Registro de Preços nº 313/2022, a última utilizada pela Seosp para a contratação de serviços comuns de engenharia;*

*2) Foram escolhidos 1 a 2 itens de cada contrato de modo que não se repetissem e que atingissem o valor aproximado de 10% do Lote 1;*

*3) Após, por meio da proporcionalidade obtida na tabela 1, foi atribuído os quantitativos a serem exigidos para habilitação dos Lotes 2 e 3;*

*4) Os valores unitários foram atualizados pela tabela Sinapi desonerada de 05/2024;*

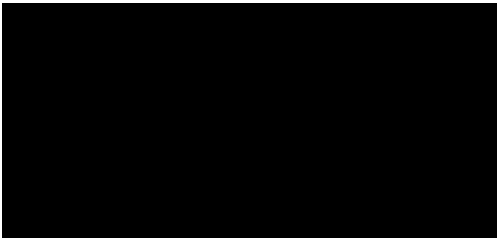
*5) Para fins de classificação de tipo de serviço, os itens 8 e 10 serão considerados item único".*

10. Ocorre que, os tribunais de contas e órgãos de controle orientam que a habilitação técnica deve observância aos itens de maior relevância, os quais são identificados por meio da planilha ABC, conforme preceituado no Manual de Orientações para Elaboração de Planilhas orçamentárias de Obras Públicas do TCU:

*"2.19 Curva ou Classificação ABC de Serviços: tabela obtida a partir da planilha orçamentária da obra, na qual os itens do orçamento são agrupados e, posteriormente, ordenados por sua importância relativa de preço total, em ordem decrescente, determinando-se o peso percentual do valor de cada um em relação ao valor total do orçamento, calculando-se em seguida os valores percentuais acumulados desses pesos". (...)*

11. Por outro lado, a Controladoria Geral da União, destaca que a curva ABC estabelece itens de maior relevância para fins de qualificação técnica, conforme extrai-se do Termo de Justificativas Técnicas Relevantes Obras/Serviços de Engenharia.

*"No caso, uma das funções principais da Curva ABC é definir as parcelas mais relevantes da contratação sob o prisma econômico, a fim de permitir a indicação dos serviços cuja execução prévia deverá ser comprovada nos atestados de capacidade técnica apresentados pelo licitante (requisito de qualificação técnica). Além disso, permite*



*apontar os insumos que podem ser objeto da incidência de BDI Diferenciado.*

*(...)*

*Do ponto de vista prático, a relevância desse documento pode ser assim resumida: Indicar os itens em relação aos quais se deve exigir atestados; indicar o percentual que será solicitado nos atestados (até 50% - TCU); e, indicar a importância de BDI diferenciado para equipamentos".*

12. Assim, não obstante a presunção de legalidade dos atos administrativos, a ausência das planilhas estimativas obsta que as licitantes se certifiquem de que aqueles serviços são, de fato, os mais relevantes da contratação, conforme determina o art. 67, II, §1º da Lei 14.133/2021:

*"Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:*

*(...)*

*II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;*

*(...)*

*§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação".*

13. Ademais, deve a Administração detalhar ao máximo a composição estimada dos serviços que serão executados, de forma a proporcionar às licitantes amplo conhecimento acerca das parcelas que integram o objeto, possibilitando assim o julgamento objetivo das propostas, e, consequentemente, garantindo a lisura do procedimento licitatório.

14. Sobre o tema, corroboram os pacíficos entendimentos do Tribunal de



Contas da União:

*"50.1. A jurisprudência do TCU é no sentido de que é vedada a inclusão, nos orçamentos de referência das licitações, de serviços mensurados por meio de verbas, devendo, ao contrário, haver indicação detalhada das atividades envolvidas e o quantitativo real necessário para a execução nas respectivas composições de custo unitário, com vistas a permitir que os valores de todos os itens orçados sejam passíveis de análise e verificação de sua adequabilidade". (Acórdão 8194/2024 - Primeira Câmara)*

\*\*\*

*"33. Nos termos da jurisprudência selecionada deste Tribunal, "é dever do gestor, mesmo nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, elaborar orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado, pois se trata de documento indispensável à avaliação dos preços propostos.*

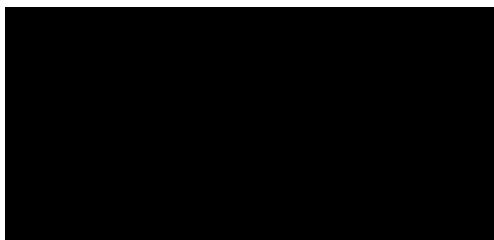
(..)

*35. Os dispositivos legais indicados, bem como a determinação do TCU, não são mera formalidade, eles têm o objetivo de avaliar se o preço orçado é aceitável. Nesse sentido é o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada "é irregular a ausência da composição de todos os custos unitários estimados pela Administração para execução de serviços a serem contratados, pois impossibilita que se conheçam os critérios utilizados para a formação do preço admissível". (Acórdão nº 1.170/2018 – Plenário – Relator: José Múcio Monteiro; Data do Julgamento: 23/05/2018.)*

\*\*\*

*"É irregular a ausência da composição de todos os custos unitários estimados pela Administração para execução de serviços a serem contratados, pois impossibilita que se conheçam os critérios utilizados para a formação do preço admissível. De igual modo, são irregulares as ausências das composições dos custos unitários da planilha orçamentária, do detalhamento do BDI e dos encargos sociais relativos ao contrato, bem como a falta de exigência para que as licitantes apresentem suas propostas com tais elementos".(Acórdão 2823/2012-Plenário)*

15. Renato Geraldo Mendes (2019), leciona ainda acerca da imprescindibilidade do orçamento estimado para as contratações de obras e serviços



comuns de engenharia:

*"(...)estimar o preço que será gasto com determinadas soluções/objetos, é indispensável que seja feita a indicação de todas as especificações que compõem os insumos e materiais que definem o objeto. Sem que tenha havido isso, não é possível estimar o preço a ser pago, daí falar-se em planilha de composição de insumos e preços unitários. Quem define o objeto, nesses casos, deve ter, entre as suas atribuições, a obrigação de detalhar todos os insumos e materiais que serão utilizados na execução do objeto. A realização desse detalhamento é muito comum nas obras e nos serviços de engenharia nos quais são empregados muitos insumos. Sem esse detalhamento não será possível, nesse tipo de objeto, cumprir a próxima etapa do planejamento, a qual representa a definição do preço a ser pago."*

16. Impõe-se, assim, em respeito aos princípios da publicidade e transparência, a devida publicação das planilhas orçamentárias que deram base à elaboração da curva ABC, a fim de que seja verificada a conformidade dos serviços exigidos no item 12.4.3 com as parcelas de maior relevância do objeto, garantindo a lisura do procedimento e o julgamento objetivo das propostas.

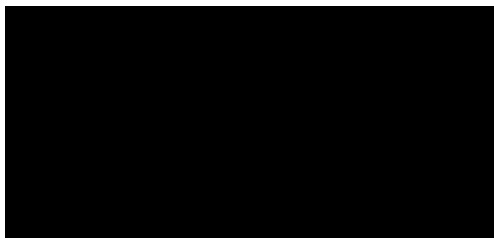
## II. DA IRRESTRITA ADMISSÃO DO SOMATÓRIO DE ATESTADOS

17. Ainda no que tange às exigências de qualificação técnica, o edital dispõe que será admitido o somatório de atestados para fins de comprovação da qualificação técnica operacional:

*"12.4.3. Atestado de Capacidade Técnica (ACT) em nome da licitante emitido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado, onde comprove a execução de obra com características semelhante ao objeto da licitação, para fins de contratação, contendo, no mínimo, a execução dos serviços abaixo relacionados, **admitindo-se somatório de atestados sequenciais, mesmo que realizados em períodos distintos:**"*

18. Não obstante a admissão da soma de atestados, a redação final do item traz uma liberdade irrestrita ao permitir tal soma ainda que os serviços tenham sido executados em períodos distintos.

19. Sabe-se que a tradicional jurisprudência do Tribunal de Contas da União



é uníssona ao consentir a apresentação de mais de um atestado, a fim de que os requisitos técnicos exigidos nas licitações sejam comprovados.

20. No entanto, tal permissão não pode ser interpretada de forma irrestrita. Isso porque, da análise do edital e anexos, é possível concluir que os serviços demandarão destreza, capacidade técnica e alta competência de gerenciamento da empresa que irá executá-los.

21. O entendimento da impugnante não poderia ser outro, tendo em vista o vultoso valor estimado da contratação, bem como a extensa relação de locais em que os serviços serão desempenhados simultaneamente:

LOTE	REGIONAL	MUNICÍPIOS E SEUS RESPECTIVOS DISTRITOS
01	PORTO VELHO; ARIQUEMES; JI-PARANÁ.	PORTO VELHO, CANDEIAS DO JAMARI, ITAPUÃ DO OESTE, NOVA MAMORÉ E GUAJARÁ MIRIM, ARIQUEMES, MONTE NEGRO, CACAULÂNDIA, ALTO PARAÍSO, RIO CRESPO, CAMPO NOVO DE RONDÔNIA, CUJUBIM, BURITIS E MACHADINHO D'OESTE, JI-PARANA, PRESIDENTE MÉDICI, TEIXEIRÓPOLIS, OURO PRETO DO OESTE, VALE DO PARAÍSO, MIRANTE DA SERRA, JARU, URUPÁ, NOVA UNIÃO, THEOBROMA, AL VORADO DO OESTE, GOVERNADOR JORGE TEIXEIRA, VALE DO ANARI.
02	CACOAL; ROLIM DE MOURA.	CACOAL, MINISTRO ANDREAZZA, PIMENTA BUENO, ESPIGÃO DO OESTE, SÃO FELIPE D'OESTE, PRIMAVERA DE RONDÔNIA, ALTO ALEGRE DOS PARECIS, ALTA FLORESTA D'O OESTE, ROLIM DE MOURA, SANTA LUZIA D'OESTE, NOVO HORIZONTE D'O OESTE, CASTANHEIRAS, NOVA BRASILÂNDIA D'OESTE, PARECIS, SÃO FRANCISCO DO GUAPORÉ, SÃO MIGUEL DO GUAPORÉ, SERINGUEIRAS E COSTA MARQUES.
03	VILHENA	VILHENA, COLORADO DO OESTE, CEREJEIRAS, CABIXI, CORUMBLARA, CHUPINGUALA E PIMENTEIRAS D'OESTE.

22. Se determinada licitante apresenta numerosos atestados com períodos de execução aleatórios e distintos, não se pode olvidar que ela detém expertise para desempenhar aqueles serviços. Entretanto, a ausência de concomitância não garante que ela possuirá a mesma expertise para executá-los em diversos locais diferentes ao mesmo tempo.

23. Em outras palavras, não há como presumir que a mera execução "sequencial" de objetos compatíveis com o pregão em apreço, faça com que a empresa se torne habilitada para a execução de demandas vultuosas e simultâneas.





24. Veja-se o Acórdão 1214/2013-TCU-Plenário sobre o tema:

*"Quando se trata de qualificação técnico-operacional, a jurisprudência e a doutrina são pacíficas em admitir que se exija dos licitantes que tenham executado quantidades mínimas do serviço, de forma a assegurar que elas terão condições de prestar os serviços que estão sendo contratados.*

*(...)*

*Entende-se que avaliação do porte dos serviços que já foram prestados por uma determinada empresa é importante para que a administração se certifique das condições técnicas da empresa para a execução dos serviços que estão sendo contratados".*

25. Admitir o contrário traria um enorme risco à Administração, ao passo em que a execução das demandas poderia ser comprometida, afetando o regular desenvolvimento da máquina pública e trazendo diversos transtornos.

26. Sendo assim, impõe-se a supressão do termo "mesmo que realizados em períodos distintos", para que se passe a prever o somatório de atestado, porém desde que os serviços tenham sido executados de forma concomitante.

### III. DA EXIGÊNCIA CUMULATIVA DE CAPITAL SOCIAL OU PATRIMÔNIO LÍQUIDO PARA OS LOTES

27. No que se refere à qualificação econômico financeira, o instrumento convocatório previu, dentre outras exigências, que as licitantes deveriam comprovar capital social ou patrimônio líquido mínimo de 10% do valor do somatório dos lotes:

*"12.3.5. Para participar de um ou de todos os lotes, a empresa deverá comprovar Capital Social ou Patrimônio Líquido de no mínimo 10% do valor do somatório dos lotes*

*12.3.6. No caso do licitante classificado em mais de um lote, o aferimento do cumprimento das disposições acima levará em consideração a soma de todos os valores referencias;*

*12.3.7. Caso seja constatada a insuficiência de patrimônio líquido ou capital social para a integralidade dos lotes em que o licitante estiver classificado, a Pregoeira o convocará para que decida sobre a desistência do(s) lote(s) até o devido enquadramento a regra acima disposta;*



28. Consoante entendimento do Tribunal de Contas da União, a exigência editalícia é manifestamente injustificada, desafia os princípios da isonomia e da ampla competitividade:

*"REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DE FORMA CUMULATIVA. LICITAÇÃO SUSPensa CAUTELARMENTE. OITIVA DO PREGOEIRO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. DETERMINAÇÕES.*

*1. as exigências de habilitação no certame licitatório devem ser compatíveis com a garantia da execução do futuro contrato. No caso de licitações cujo objeto é divisível, as exigências devem adequar-se a essa divisibilidade.*

*2. não cabe condicionar a participação de empresas interessadas em mais de um lote à comprovação de patrimônio líquido de forma cumulativa.*

*(...)*

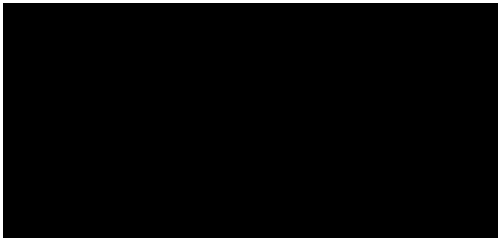
*VOTO*

*(...)*

*87. É injustificada a exigência aduzida pelo responsável pelo certame, de que a empresa comprove, para a participação em dois ou mais lotes, capacidade econômico-financeira com os requisitos dos dois ou mais lotes de forma cumulativa (isto é, seu patrimônio líquido deverá ser não inferior ao somatório dos patrimônios líquidos mínimos exigidos para cada lote).*

*88. Não deve a licitante ser impedida de apresentar proposta para um ou mais lotes sob tal argumento, devendo a empresa, para fins de habilitação, comprovar, tão-somente, o patrimônio líquido mínimo estabelecido individualmente para cada lote de que participar.*

*89. A empresa de menor patrimônio, alçada, pela divisão do objeto em lotes independentes, à condição de potencial contratada da Administração, teria mitigadas suas possibilidades de ser adjudicatária de algum dos itens caso, mantido o entendimento exarado pela ECT no caso em tela, fosse impedida de ofertar lances para todos os lotes para os quais satisfizesse as condições de habilitação individualmente. Desta forma, estaria a empresa autorizada a participar apenas dos*



*lotes para os quais comprovasse satisfazer, cumulativamente, tais requisitos.*

*90. Tolerar tal cenário seria afrontar o princípio da isonomia, basilar ao conceito de licitação, uma vez que apenas as grandes empresas poderiam formular propostas para todos os lotes, condição que concederia evidente e inconstitucional privilégio a estas em relação às licitantes de menor poder econômico.*

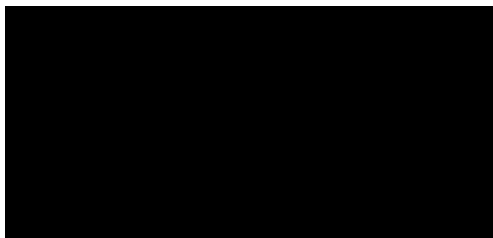
*91. A divisão do objeto em itens, prevista pela Lei das Licitações, visa, justamente, repisa-se, a possibilitar tal situação - uma empresa de menor porte participar da licitação de vários lotes, aumentando suas possibilidades de se sagrar vencedora e contratar com o Poder Público, materializando o propalado aumento da competitividade.*

*92. O estabelecimento de requisitos econômico-financeiros mínimos para as licitantes visa, ressalta-se, a assegurar garantias mínimas de que a contratada cumprirá as obrigações advindas da avença, e não a simplesmente limitar o acesso de particulares ao certame licitatório.*

*93. Em que pesem as considerações anteriormente externadas, a importância do certame em tela, diversas vezes ressaltada nas manifestações da estatal, exige, excepcionalmente, a análise, no caso concreto, da ocorrência de frustração de seu caráter competitivo. Este cenário, se confirmado, ensejaria a anulação de todo o processo licitatório, pois intolerável seria tal afronta a princípio essencial das licitações".*

29. A exigência se mostra ainda contraditória e desarrazoada, ao passo em que contraria justamente a divisão do objeto do pregão em lotes, cujo fim precípua é a ampliação da competitividade, viabilizando que empresas de menor porte participem do certame inclusive mediante oferta de propostas para mais de um lote licitado.

30. O ordenamento jurídico pátrio privilegia e consagra o sistema de fixação de requisitos mínimos para a qualificação econômico-financeiras da licitante pois o desiderato da norma é ampliar a competição sem prejuízo efetivo à execução do futuro contrato, de maneira que exigências desarrazoadas ou desproporcionais devem sempre ser rechaçadas e evitadas pela Administração Pública.



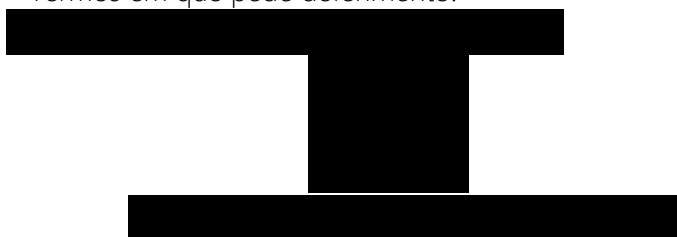
31. Verifica-se, portanto, que o instrumento convocatório em apreço padece de nulidade por impor requisito à qualificação econômico-financeira das licitantes que não se coaduna com as regras legais aplicáveis ao certame.

32. O reconhecimento da nulidade das regras editalícias é, portanto, medida que se impõe.

## 2 – DOS PEDIDOS

33. Ante o exposto, requer-se seja acolhida a presente impugnação ao edital para que sejam suprimidas do instrumento convocatório as regras incompatíveis com a legislação e com a jurisprudência do TCU, bem como sejam disponibilizadas as planilhas estimativas dos serviços conforme preceitua a Lei 14.133/2021.

Termos em que pede deferimento.



Por seu representante legal,

