



**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA  
PRIMEIRA REGIÃO – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAZONAS**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 15/2018**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 15/2018**

**PROCESSO Nº 0002428-10.2018.4.01.8002 SEI**

**MSM ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA - EPP, CNPJ/MF 24.342.072/0001-85,** pessoa jurídica de direito privado, estabelecida na Avenida Doutor Theomário Pinto da Costa, nº 811, sala 410 – Skye Platinum Offices, Chapada, CEP 69.050-055, na cidade de Manaus/AM, neste ato representado por seu sócio administrador, Sr. MATHEUS FELIPE DE OLIVEIRA LOBATO – RG 2096258-4 e CPF/MF 001.136.022-43, Msc. Engenheiro Civil, vem respeitosamente, perante a ilustre presença de Vossa Excelência, interpor

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO**

**ELETRÔNICO Nº 15/2018**

pelos fundamentos a seguir alinhavados, que deverão afinal, serem julgados inteiramente subsistentes, com a conseqüente revisão da matéria impugnada, retornando o ato convocatório à real subordinação aos ditames legais.

1. O instrumento convocatório no item 18.1 prevê que *“Até 2 (dois) dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá impugnar o ato convocatório deste Pregão mediante petição...”*
2. No caso em comento, a data de abertura para Sessão Pública é 04 de setembro de 2018, às 10:00. Dessa forma, o prazo para impugnação findará em 31 de agosto de 2018, razão pela qual a presente impugnação é **TEMPESTIVA**.



3. Trata-se de PREGÃO ELETRÔNICO cujo objeto é a “contratação de empresa especializada para realizar o serviço de reforma do estacionamento interno da Seção Judiciária do Amazonas.”.
4. O Edital foi lançado no dia 23 de agosto de 2018 e designado para o dia 04 de setembro de 2018, ÀS 10 HORAS, para divulgação das propostas de preços e início da etapa de lance, existindo, pois, RAZÃO PARA QUE A PRESENTE impugnação **SEJA EXAMINADA EM CARÁTER DE URGÊNCIA**, de forma a impedir prosseguimento do ato administrativo viciado.
5. Ocorre que o Edital viola expressamente os preceitos contidos na Lei de Licitações e demais que se aplicam ao procedimento licitatório.
6. O que se observa no caso em análise é a impropriedade contida no Edital com a redação vigente da Lei que o rege, sendo imperioso que se corrijam as ilegalidades denunciadas, para evitar que o processo licitatório se perca em nulidade absoluta, ainda hoje sanável por ato administrativo.
7. Pretendendo conhecer a realidade do procedimento para fins de vigilância aos preceitos legais, a impugnante retirou o respectivo Edital, nele entrevedo disposições que, a seu ver, não se coadunam com os mandamentos contidos no ordenamento Jurídico pertinente, conforme abaixo indicados:

## **I. DAS ILEGALIDADES CONSTANTES DO EDITAL**

8. A exigência contida no Memorial Descritivo, que será enumerada adiante é manifestamente conflitante com as normas expressadas na Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1.993 e no Decreto lei 10.520/2002, vejamos:
9. Em seu Memorial Descritivo, folha 4, Item I - PRELIMINARES, a Administração solicita **"Fica estipulado que a CONTRATADA terá que possuir um engenheiro residente, principalmente para entendimentos com a FISCALIZAÇÃO da obra diariamente"**.
10. Em face desta exigência, **será obrigatório a previsão de pagamento de Administração Local na planilha orçamentária de custos direto**, fato que não ocorre no caso em tela, divergindo das orientações previstas no Acórdão nº 2622/2013 – TCU – Plenário.



11. Segue arresto jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça:

**9.3.2 oriente os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a:**

**9.3.2.1. discriminar os custos de Administração Local, canteiro de obras e mobilização e desmobilização na planilha orçamentária de custos diretos, por serem passíveis de identificação, mensuração e discriminação, bem como sujeitos a controle, medição e pagamento individualizado por parte da Administração Pública, em atendimento ao princípio constitucional da transparência dos gastos públicos, à jurisprudência do TCU e com fundamento no art. 30, e no art. 40, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993 e no art. 17 do decreto n. 7.983/2013.**

**(Acórdão nº 2622/2013 – TCU – Plenário)**

12. Muitas contratações públicas são frustradas justamente pela má elaboração do edital e/ou do projeto básico. A Administração no intuito de buscar o produto ideal para sua necessidade, jamais poderia estabelecer especificações do objeto de forma dúbia e/ou omissa.

13. Tal licitação torna-se viciada, pois o inciso I do artigo 40 da Lei 8666/93 e o inciso II do artigo 3º da Lei 10520/2002 regram que o objeto deverá ter "descrição sucinta e clara".

14. Reforçando o raciocínio o jurista Marçal Justen Filho leciona:

***“A descrição do objeto da licitação contida no edital não pode deixar margem a qualquer dúvida nem admite complementação a posteriori. Entre a opção de uma descrição sucinta e uma minuciosa, não pode haver dúvida para a Administração Pública: tem de escolher a descrição completa e minuciosa***

15. Se a descrição do objeto da licitação não for completa e perfeita, haverá nulidade, nos termos adiante apontados. "(in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11º Ed, São Paulo: Dialética, 2005, p. 386 e 387).



16. Veja súmula do TCU ratificando a importância da descrição do objeto:

*A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. (Súmula n. 177).*

## **CONCLUSÃO**

17. Por todo o exposto, requer que seja acolhida a presente impugnação para ao final ser julgada procedente para que o **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAZONAS** retifique o valor estimado, considerando **TODOS** os custos a serem suportados, ao mesmo tempo em que não permita que preços aviltantes, insuficientes ao cumprimento das obrigações contratuais sejam aceitos e validados pela Administração.

Termos em que,

Pede deferimento.

Manaus, 31 de Agosto de 2018.



Matheus Lobato  
Engenheiro Civil  
CREA 14529/AM

**MSM ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA**  
CNPJ Nº 24.342.072/0001-85  
E-mail: msmengenhariamao@hotmail.com=



SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAZONAS

## DECISÃO - 6744383

### PREGÃO ELETRÔNICO Nº 15/2018 TIPO: MENOR PREÇO GLOBAL PROCESSO 0002428-10.2018.4.01.8002 SEI

Trata-se de pedido de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 15/2018, apresentado pela licitante MSM Engenharia e Construção LTDA - EPP, CNPJ: 24.342.072/0001-85, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para realização de reforma do estacionamento interno da Justiça Federal de Primeiro Grau, Seção Judiciária do Amazonas, objetivando retardar o feito, ou seja, a abertura do certame.

#### 1 - Da Tempestividade:

A licitante apresentou o documento impugnatório dentro do prazo previsto no item 18.1 do edital, via email, no dia 31/08/2018, às 17h:44min, sendo, desta forma, declaradamente tempestivo.

#### 2 - Das Alegações da Impugnante:

A empresa impugnante alega que a exigência contida no “Memorial Descritivo” (Anexo III do edital), em sua página 04, a qual estabelece que *“Fica estipulado que a CONTRATADA terá que possuir um engenheiro residente, principalmente para entendimentos com a FISCALIZAÇÃO da obra diariamente.”*, é manifestamente conflitante com as normas expressadas na Lei 8.666/93, bem como no Decreto Lei n. 10.520/2002, alegando, ainda, que tal regra acaba obrigando a previsão de pagamentos de Administração Local na Planilha Orçamentária de custos diretos, o que não estaria ocorrendo no presente edital.

Por fim, solicita que seja acolhida a impugnação apresentada, com a retificação do valor estimado do Pregão Eletrônico n. 15/2018, considerando todos os custos a serem suportados, ao mesmo tempo em que não permita preços avitantes, insuficientes ao cumprimento das futuras obrigações contratuais.

#### 3 - Da Análise das Razões da Impugnante:

##### Da manifestação do autor do projeto a respeito do pedido de impugnação:

A empresa autora dos Projetos, objetos deste certame licitatório, manifestou-se em relação às alegações feitas pela licitante impugnante, conforme segue:

*“No memorial descritivo é especificado:*

*“O controle de qualidade e outros exigidos pela FISCALIZAÇÃO não exige o empreiteiro de sua inteira responsabilidade técnica e civil pelas obras e serviços por ele executados. Fica estipulado que a CONTRATADA terá que **possuir** um engenheiro residente, principalmente para entendimentos com a FISCALIZAÇÃO da obra diariamente.” (grifei)*

*“A especificação tem como finalidade salientar a contratada a necessidade de*

*apresentar o responsável técnico habilitado no processo licitatório quando solicitado pela fiscalização, cabendo sua presença na obra para dirimir questões executivas, podendo estas serem diárias; O custo de um responsável técnico pela execução da obra é parte integrante do contrato de execução de obra por este motivo a necessidade de habilitação técnica, portanto o item especificado não é apurado em planilha orçamentária pois não é pertinente a interpretação errada que julgue necessário um custo já previsto, ou seja, ocasionando sua duplicidade de custo com a duplicidade da responsabilidade, onde todo responsável técnico apresentado na habilitação será prontamente o responsável técnico do contrato e deve se apresentar sempre que necessário.” (grifei)*

### **Da doutrina e jurisprudência do BDI aceitável pelo TCU e a compatibilidade com o objeto**

Vale acrescentar que do Acórdão nº 2622/2013-Plenário, o que se entende é que aquele órgão buscou estabelecer faixas de BDI aceitáveis em contratos de construção, baseado em estudo estatístico feito em 529 contratos de obra, englobando edificações, estradas, ferrovias, sistemas de saneamento básico, linhas de transmissão de energia barragens, canais, aeroportos e portos.

Tais percentuais variam conforme o tipo de obra e condições de execução/fornecimento, passando a servir de referência para a análise de orçamentos pelo tribunal e foram elaborados com base no 1º e 3º quartis somado ao valor médio, excluindo outras faixas de BDI possíveis e contratadas com êxito, tanto maiores quanto menores. Tal estudo tratou especificamente de um estudo feito com o objetivo de definir faixas aceitáveis para valores de taxas de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) específicas para cada tipo de obra pública e para aquisição de materiais e equipamentos relevantes, bem como efetuar o exame detalhado da adequabilidade dos percentuais para as referidas taxas adotados em dois julgados desta Corte de Contas (Acórdãos ns.325/2007 e 2.369/2011), ambos do Plenário, com utilização de critérios contábeis e estatísticos e controle da representatividade das amostras selecionadas.

Contudo, há críticas acerca do enunciado acima, senão vejamos:

“Como dito pelo Presidente do IBEC (Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos) Paulo Roberto Dias: “BDI (Bonificações e Despesas Indiretas) não tem média e nem máximo. É justificado pela análise das variáveis que o compõem”. O acórdão 2622 publicado pelo TCU (Tribunal de Contas da União), estabelece valores chamados pelo órgão de “aceitáveis” que as empresas devem aplicar para seus BDIs em obras públicas. Caso contrário terão de dar muitas explicações para aprovação de valores diferentes e ainda distantes do índice necessário para os custos indiretos, tributos e lucro. Isso é um grande problema na contratação de obras, pois os valores mencionados neste acórdão, não são suficientes para cobrir os gastos indiretos que as empresas possuem. Os baixos índices de cada disciplina e principalmente a não incidência dos tributos sobre o lucro são as principais discussões entre os órgãos de custos e meio acadêmico versus TCU.

O fato é que os percentuais de BDIs aprovados em obras públicas não cobrem os gastos indiretos das empresas, isso faz com que outras maneiras de imputar os custos sejam realizadas. Muitas vezes são utilizados recursos de má fé para suplantarem os custos, como aditivos de contratos e até abandono de obras.

A intenção deste Artigo é explanar sobre esse cenário muito atual, esmiuçar o contexto e a importância do BDI em obras públicas.

### **Revisão de Literatura**

Benefícios e Despesas Indiretas, mais comumente chamado BDI, é o elemento orçamentário destinado a cobrir todas as despesas que, num empreendimento (obra ou serviço), segundo critérios claramente definidos, classificam-se como indiretas. É calculado sobre o custo direto do orçamento e permite a apuração de seu custo total, juntamente com o lucro.

Na composição do BDI acham-se, segundo os critérios claramente definidos e de

acordo com metodologia matemática de cálculo precisamente estabelecida pelo Tribunal de Contas da União, os custos de administração central, em parcela rateada para o empreendimento em causa, custo de capital financeiro contraído do mercado, margem de incerteza e carga tributária específica, nas várias esferas estatais e lucro bruto ou margem de contribuição.(...)

Questiona-se, porém, se a aplicação de uma fórmula determinada, com seus valores médios pré-determinados, é a melhor solução para a quantificação dos custos indiretos e o lucro em uma composição orçamentária.

O acórdão 2622/2013 do Tribunal de Contas da União limita os valores aplicados de BDI em valores considerados aceitáveis para cada tipo de obra.

### **Desenvolvimento**

Os percentuais indicados para as variáveis do BDI, não refletem a realidade das empresas, pois apresentam índices inferiores aos praticados e sequer cobrem os custos. Inúmeros autores apresentam justificativas plausíveis, defendendo que os valores de BDI devem ser adequados a cada obra, discordando então, do posicionamento que é imposto pelo governo.

Abaixo, serão apresentadas algumas opiniões acerca do assunto, já apresentada por autores renomados em suas obras.

*Segundo, Dias, “O fato é que cada empresa deve calcular o BDI adequado para cada obra, analisando as particularidades da obra e empresa. O BDI para cada obra só pode ser definido após estimativa dos percentuais de cada variável que o compõe. Algumas variáveis são específicas de cada empresa; outras devem ser calculadas em função do empreendimento (tributos, localização, clima, etc.), das condições para execução da obra, prazos de pagamento, critérios e composição dos custos diretos da obra.”.[1]*

*Para Tisaka, “... a taxa do BDI não pode estar sujeita a vontade subjetiva e arbitrária da Administração, dos legisladores, dos órgãos de fiscalização e controle, como forma de tabelar o preço final do serviço a ser contratado, sem uma clara demonstração de como foi posto e calculado, com total transparência, garantida pela constituição, pela legislação em vigor e pelas regras de conduta ética profissional...”[2]*

Com o exposto acima, percebe-se que os índices adotados pelo governo não devem ser tomados como base, uma vez que não cobrem os gastos reais acerca de um orçamento.

Porém, como o uso do BDI imposto pelo TCU é mandatário para a realização de orçamentos de obras públicas, muitas vezes as empresas tem que usar de formas ilícitas para que suas obras sejam pagas. Um exemplo disso, é o uso da sonegação de impostos para conseguir algum êxito na realização dos contratos.

Dias explicita o fato, quando diz que “...além das inúmeras falências provocadas, contratos conduzidos de maneira errônea, má qualidade dos serviços e sacrifício para os profissionais de área de engenharia, só a elevada sonegação, uma vez que a tributação atinge até 43% do Preço de Venda das obras, explica os preços aceitos por algumas empresas construtoras.”[3]

Dados da revista Carta Capital Online, apontam que em 2013 o Brasil deixou de recolher cerca de 500 bilhões de reais com a sonegação de impostos, como a construção civil correspondeu 5,4% do PIB daquele ano, pode-se inferir que bilhões deixaram de ser arrecadados somente neste ramo.”

**(Análise sobre o atual cenário de contratação de obras públicas.** Maneiras de cálculo e incidência de BDI . Fernanda Hoehne Mattos de Oliveira, Engenheira de Energia e Kendson Junior de Souza de Cristo, Engenheiro de Produção.26/08/2015.Artigo publicado no site

[www.ietec.com.br/au-nov-analises-atual-cenario-contratacao-obras -publicas.pdf](http://www.ietec.com.br/au-nov-analises-atual-cenario-contratacao-obras-publicas.pdf) , consultado em 01/09/2018.)

Ainda assim, o próprio Tribunal de Contas da União, em análise de impugnações de obra, considera a dispensa do custo de mão de obra destacada na planilha orçamentária, senão vejamos:

“A empresa reproduz questionamentos de autoria de outra licitante, anteriormente encaminhados à Comissão, bem como as respectivas respostas fornecidas pelo Tribunal. Naquela oportunidade, resumidamente, a Secretaria de Engenharia e Serviços de Apoio do TCU assim se manifestou:

*Essa é a equipe estimada para acompanhar a obra ao longo de toda sua execução. Eventualmente, outros profissionais podem ser necessários, tais como um engenheiro de eletricista, para os serviços de instalações, ou um engenheiro mecânico, para acompanhamento do ar-condicionado. Contudo, esse não é um custo permanente e, portanto, deve estar diluído nas composições unitárias de cada serviço, e não na Administração Local.*

*Outrossim, é esperado que a empresa aloque profissionais em tempo parcial na obra ora contratada, uma vez que um mesmo empregado pode acompanhar diversas obras simultaneamente. Nesse caso, o custo com esses profissionais eventualmente pode estar previsto na rubrica de Administração Central, contida no BDI. (grifei)*

(...)

Ora, todo orçamento é essencialmente estimativo. Evidentemente, cada empreiteira, em razão de suas características intrínsecas, tais como experiência, equipe técnica, e relacionamento com subcontratados e fornecedores, possui uma produtividade própria para cada item de serviço da obra.

Portanto, a licitante não pode se insurgir contra alguns itens de serviço específicos sem discutir o orçamento geral da obra como um todo. A jurisprudência do TCU é pacífica no entendimento de que qualquer análise orçamentária, seja estimativa, seja contratual, deve ser feita sobre a planilha como um todo, e não sobre itens individuais.

(...)

De fato, é indiscutível a necessidade de se alocar na obra os profissionais que garantam a sua gestão. Para isso, inclui-se na planilha orçamentária da obra um item para remuneração das despesas com esses profissionais, cujo custo não pode ser incorporado aos demais itens de serviço. Portanto, esse pessoal tem características e atribuições distintas das dos demais profissionais, que executam diretamente os serviços.

Contudo, a Administração somente pode efetuar o pagamento da equipe que se mostre absolutamente necessária para gerenciar a obra, e desde que seu custo não possa, absolutamente, ser incorporado à composição unitária dos itens de serviço.

Caso contrário, isto é, caso se preveja uma equipe “inchada” para administração local, o Contratante estaria estimulando o atraso da obra, pois a cada mês atrasado a Contratada seria remunerada em um valor elevado, sobre o qual ainda há incidência de BDI. Quando se propõe, como é o caso do orçamento da presente obra, uma equipe de administração reduzida, combinada com a diluição do custo de outros profissionais (especialmente engenheiros específicos de cada área) no custo unitário dos serviços, a Administração Pública estimula a maximização da eficiência na aplicação da mão de obra.

Ora, a Contratada não pode ser beneficiada por sua eventual ineficiência – ao contrário, deve ser pressionada a obter a melhor utilização possível dos recursos disponíveis, pois isso se reflete numa obra mais célere e econômica para a Administração Pública.

(...)

Na realidade, o que esta Unidade Técnica informou foi a possibilidade de que a empreiteira opte por não manter na obra, em dedicação exclusiva, engenheiros eletricistas e mecânicos. Ora, se um mesmo engenheiro acompanha várias obras simultaneamente, seu custo pode ser perfeitamente atribuído ao escritório central da empresa, sem constar na planilha de custos diretos de

nenhuma das obras fiscalizadas. E, se o custo está contabilizado na administração central, necessariamente compõe a parcela de custos indiretos, isto é, o BDI, das diversas obras da empresa. Não se trata, em absoluto, de prever no BDI os custos de Administração Local – que consiste, como já definido, na equipe básica para gestão local da obra.

(Extraído do site do TCU, consultado em 02.09.2018) <https://contas.tcu.gov.br/cpl/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=3679135>

### **Da Conclusão**

Desta forma, percebe-se evidente que a supracitada Corte de Contas permite a não inclusão dos custos dos profissionais, no qual se inclui o responsável técnico, na Planilha Orçamentária, podendo tal despesa ser alocada na “Administração Central”, incluída no BDI. A Administração local, estrutura de gerenciamento existente no canteiro, deve considerar a complexidade e dimensão da obra. Se esta não apresenta maior complexidade, como é o objeto licitado, podendo o engenheiro atuar ao mesmo tempo em outras frentes da empresa, o custo pode ser perfeitamente inserido no BDI.

O TCU prevê, ainda, que os custos dos respectivos profissionais podem ser diluídos nos demais itens da Planilha Orçamentária. Assim, são inúmeras as alternativas que a licitante pode se valer para incorporar o referido custo no preço global a ser apresentado no pregão eletrônico.

Analisando as alegações da licitante impugnante, manifesto-me no sentido de que os itens 10.15 e 10.16 do instrumento convocatório tratam de maneira clara a forma como a licitante deve se valer para compor os seus custos e, conseqüentemente, chegar ao seu valor global final, conforme segue:

*“ 10.15 – A Planilha Orçamentária é um elemento informativo e de inteira responsabilidade do licitante, não podendo o interessado, posteriormente ao procedimento licitatório, arguir omissões, enganos, erros, a fim de alterar o Preço Global apresentado na Proposta de Preços, visto que a licitação é procedida sob o regime de empreitada por preço global, atendendo simultaneamente às especificações e aos desenhos, partes integrantes deste Edital.” (grifei)*

*“10.16 - A omissão ou exclusão na Planilha Orçamentária de quaisquer serviços especificados e/ou desenhados não exime a contratada de executá-los no cumprimento do contrato, pelo preço global apresentado na Proposta de Preços, o mesmo acontecendo com qualquer divergência que possa ocorrer nos quantitativos constantes na Planilha Orçamentária e os que realmente serão executados, segundo os desenhos e especificações.” (grifei)*

Ao analisar os referidos dispositivos editalícios, observa-se que a “Planilha Orçamentária” é meramente referencial, cabendo a cada licitante compor os seus custos e apresentar os serviços necessários para a execução do serviço a ser contratado da forma que entender necessário. Assim, como se trata de licitação por “Empreitada por Preço Global”, a licitante deve atentar, para composição dos seus preços e custos, não apenas o que está contido na “Planilha Orçamentária” que foi disponibilizada apenas como modelo pelo órgão licitante, mas, sobretudo, deve considerar TODOS os seus anexos, o que inclui o Projeto Básico, Memoriais Descritivos e de Cálculo, entre outros.

### **4 - Da Decisão:**

Por fim, diante das alegações da licitante MSM Engenharia e Construção LTDA - EPP, da análise do edital do Pregão Eletrônico nº 15/2018 e seus anexos, conheço a impugnação, por tempestiva, contudo, no mérito, decido pela improcedência das alegações da licitante impugnante e mantenho a redação original do Edital na íntegra, entendendo não haver razão para qualquer alteração no instrumento convocatório, tampouco postergação da data de abertura de sua seção pública, a qual permanece mantida para as 10:00 (horário de Brasília) do dia 04/09/2018, sendo certo que o custo do engenheiro responsável poderá ser diluído na respectiva planilha orçamentária.

Cláudio Fabiano Valente Mortágua

Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **Claudio Fabiano Valente Mortagua, Técnico Judiciário**, em 03/09/2018, às 15:55 (horário de Brasília), conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/servicos/verifica-processo.htm> informando o código verificador **6744383** e o código CRC **E26176E2**.

Avenida André Araújo, 25 - Bairro Aleixo - CEP 69060-000 - Manaus - AM - [www.trf1.jus.br/sjam/](http://www.trf1.jus.br/sjam/)

0002428-10.2018.4.01.8002

6744383v7

**Impugnação 03/09/2018 16:11:38**

Pedido de Impugnação apresentado pela empresa MSM Engenharia e Construção Ltda - EPP: MSM ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA - EPP, CNPJ/MF 24.342.072/0001-85, pessoa jurídica de direito privado, estabelecida na Avenida Doutor Theomário Pinto da Costa, nº 811, sala 410 – Skye Platinum Offices, Chapada, CEP 69.050-055, na cidade de Manaus/AM, neste ato representado por seu sócio administrador, Sr. MATHEUS FELIPE DE OLIVEIRA LOBATO – RG 2096258-4 e CPF/MF 001.136.022-43, Msc. Engenheiro Civil, vem respeitosamente, perante a ilustre presença de Vossa Excelência, interpor IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 15/2018 pelos fundamentos a seguir alinhavados, que deverão afinal, serem julgados inteiramente subsistentes, com a consequente revisão da matéria impugnada, retornando o ato convocatório à real subordinação aos ditames legais. 1. O instrumento convocatório no item 18.1 prevê que "Até 2 (dois) dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá impugnar o ato convocatório deste Pregão mediante petição..." 2. No caso em comento, a data de abertura para Sessão Pública é 04 de setembro de 2018, às 10:00. Dessa forma, o prazo para impugnação findará em 31 de agosto de 2018, razão pela qual a presente impugnação é TEMPESTIVA. 3. Trata-se de PREGÃO ELETRÔNICO cujo objeto é a "contratação de empresa especializada para realizar o serviço de reforma do estacionamento interno da Seção Judiciária do Amazonas.". 4. O Edital foi lançado no dia 23 de agosto de 2018 e designado para o dia 04 de setembro de 2.018, ÀS 10 HORAS, para divulgação das propostas de preços e início da etapa de lance, existindo, pois, RAZÃO PARA QUE A PRESENTE impugnação SEJA EXAMINADA EM CARÁTER DE URGÊNCIA, de forma a impedir prosseguimento do ato administrativo viciado. 5. Ocorre que o Edital viola expressamente os preceitos contidos na Lei de Licitações e demais que se aplicam ao procedimento licitatório. 6. O que se observa no caso em análise é a impropriedade contida no Edital com a redação vigente da Lei que o rege, sendo imperioso que se corrija as ilegalidades denunciadas, para evitar que o processo licitatório se perca em nulidade absoluta, ainda hoje sanável por ato administrativo. 7. Pretendendo conhecer a realidade do procedimento para fins de vigilância aos preceitos legais, a impugnante retirou o respectivo Edital, nele entrevedo disposições que, a seu ver, não se coadunam com os mandamentos contidos no ordenamento Jurídico pertinente, conforme abaixo indicados: I. DAS ILEGALIDADES CONSTANTES DO EDITAL 8. A exigência contida no Memorial Descritivo, que será enumerada adiante é manifestamente conflitante com as normas expressadas na Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1.993 e no Decreto lei 10.520/2002, vejamos: 9. Em seu Memorial Descritivo, folha 4, Item I - PRELIMINARES, a Administração solicita "Fica estipulado que a CONTRATADA terá que possuir um engenheiro residente, principalmente para entendimentos com a FISCALIZAÇÃO da obra diariamente". 10. Em face desta exigência, será obrigatório a previsão de pagamento de Administração Local na planilha orçamentária de custos direto, fato que não ocorre no caso em tela, divergindo das orientações previstas no Acórdão nº 2622/2013 – TCU – Plenário. 11. Segue arresto jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça: 9.3.2 oriente os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a: 9.3.2.1. discriminar os custos de Administração Local, canteiro de obras e mobilização e desmobilização na planilha orçamentária de custos diretos, por serem passíveis de identificação, mensuração e discriminação, bem como sujeitos a controle, medição e pagamento individualizado por parte da Administração Pública, em atendimento ao princípio constitucional da transparência dos gastos públicos, à jurisprudência do TCU e com fundamento no art. 30, e no art. 40, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993 e no art. 17 do decreto n. 7.983/2013. (Acórdão nº 2622/2013 – TCU – Plenário) 12. Muitas contratações públicas são frustradas justamente pela má elaboração do edital e/ou do projeto básico. A Administração no intuito de buscar o produto ideal para sua necessidade, jamais poderia estabelecer especificações do objeto de forma dúbia e/ou omissa. 13. Tal licitação torna-se viciada, pois o inciso I do artigo 40 da Lei 8666/93 e o inciso II do artigo 3º da Lei 10520/2002 regram que o objeto deverá ter "descrição sucinta e clara". 14. Reforçando o raciocínio o jurista Marçal Justen Filho leciona: "A descrição do objeto da licitação contida no edital não pode deixar margem a qualquer dúvida nem admite complementação a posteriori. Entre a opção de uma descrição sucinta e uma minuciosa, não pode haver dúvida para a Administração Pública: tem de escolher a descrição completa e minuciosa 15. Se a descrição do objeto da licitação não for completa e perfeita, haverá nulidade, nos termos adiante apontados."(in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11º Ed, São Paulo: Dialética, 2005, p. 386 e 387). 16. Veja súmula do TCU ratificando a importância da descrição do objeto: A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. (Súmula n. 177). CONCLUSÃO 17. Por todo o exposto, requer que seja acolhida a presente impugnação para ao final ser julgada procedente para que o TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAZONAS retifique o valor estimado, considerando TODOS os custos a serem suportados, ao mesmo tempo em que não permita que preços aviltantes, insuficientes ao cumprimento das obrigações contratuais sejam aceitos e validados pela Administração. Termos em que, Pede deferimento. Manaus, 31 de Agosto de 2018. MSM ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA CNPJ Nº 24.342.072/0001-85 E-mail: msmengenhariamao@hotmail.com=

Fechar

# COMPRASNET

## Pregão Eletrônico



**Resposta 03/09/2018 16:11:38**

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 15/2018 TIPO: MENOR PREÇO GLOBAL PROCESSO 0002428-10.2018.4.01.8002 SEI Trata-se de pedido de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 15/2018, apresentado pela licitante MSM Engenharia e Construção LTDA - EPP, CNPJ: 24.342.072/0001-85, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para realização de reforma do estacionamento interno da Justiça Federal de Primeiro Grau, Seção Judiciária do Amazonas, objetivando retardar o feito, ou seja, a abertura do certame. 1 - Da Tempestividade: A licitante apresentou o documento impugnatório dentro do prazo previsto no item 18.1 do edital, via email, no dia 31/08/2018, às 17h:44min, sendo, desta forma, declaradamente tempestivo. 2 - Das Alegações da Impugnante: A empresa impugnante alega que a exigência contida no "Memorial Descritivo" (Anexo III do edital), em sua página 04, a qual estabelece que "Fica estipulado que a CONTRATADA terá que possuir um engenheiro residente, principalmente para entendimentos com a FISCALIZAÇÃO da obra diariamente.", é manifestamente conflitante com as normas expressadas na Lei 8.666/93, bem como no Decreto Lei n. 10.520/2002, alegando, ainda, que tal regra acaba obrigando a previsão de pagamentos de Administração Local na Planilha Orçamentária de custos diretos, o que não estaria ocorrendo no presente edital. Por fim, solicita que seja acolhida a impugnação apresentada, com a retificação do valor estimado do Pregão Eletrônico n. 15/2018, considerando todos os custos a serem suportados, ao mesmo tempo em que não permita preços aviltantes, insuficientes ao cumprimento das futuras obrigações contratuais. 3 - Da Análise das Razões da Impugnante: Da manifestação do autor do projeto a respeito do pedido de impugnação: A empresa autora dos Projetos, objetos deste certame licitatório, manifestou-se em relação às alegações feitas pela licitante impugnante, conforme segue: "No memorial descritivo é especificado: "O controle de qualidade e outros exigidos pela FISCALIZAÇÃO não exime o empreiteiro de sua inteira responsabilidade técnica e civil pelas obras e serviços por ele executados. Fica estipulado que a CONTRATADA terá que possuir um engenheiro residente, principalmente para entendimentos com a FISCALIZAÇÃO da obra diariamente." (grifei) "A especificação tem como finalidade salientar a contratada a necessidade de apresentar o responsável técnico habilitado no processo licitatório quando solicitado pela fiscalização, cabendo sua presença na obra para dirimir questões executivas, podendo estas serem diárias; O custo de um responsável técnico pela execução da obra é parte integrante do contrato de execução de obra por este motivo a necessidade de habilitação técnica, portanto o item especificado não é apurado em planilha orçamentária pois não é pertinente a interpretação errada que julgue necessário um custo já previsto, ou seja, ocasionando sua duplicidade de custo com a duplicidade da responsabilidade, onde todo responsável técnico apresentado na habilitação será prontamente o responsável técnico do contrato e deve se apresentar sempre que necessário." (grifei) Da doutrina e jurisprudência do BDI aceitável pelo TCU e a compatibilidade com o objeto Vale acrescentar que do Acórdão nº 2622/2013-Plenário, o que se entende é que aquele órgão buscou estabelecer faixas de BDI aceitáveis em contratos de construção, baseado em estudo estatístico feito em 529 contratos de obra, englobando edificações, estradas, ferrovias, sistemas de saneamento básico, linhas de transmissão de energia barragens, canais, aeroportos e portos. Tais percentuais variam conforme o tipo de obra e condições de execução/fornecimento, passando a servir de referência para a análise de orçamentos pelo tribunal e foram elaborados com base no 1º e 3º quartis somado ao valor médio, excluindo outras faixas de BDI possíveis e contratadas com êxito, tanto maiores quanto menores. Tal estudo tratou especificamente de um estudo feito com o objetivo de definir faixas aceitáveis para valores de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) específicas para cada tipo de obra pública e para aquisição de materiais e equipamentos relevantes, bem como efetuar o exame detalhado da adequabilidade dos percentuais para as referidas taxas adotados em dois julgados desta Corte de Contas (Acórdãos ns.325/2007 e 2.369/2011), ambos do Plenário, com utilização de critérios contábeis e estatísticos e controle da representatividade das amostras selecionadas. Contudo, há críticas acerca do enunciado acima, senão vejamos: "Como dito pelo Presidente do IBEC (Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos) Paulo Roberto Dias: "BDI (Bonificações e Despesas Indiretas) não tem média e nem máximo. É justificado pela análise das variáveis que o compõem". O acórdão 2622 publicado pelo TCU (Tribunal de Contas da União), estabelece valores chamados pelo órgão de "aceitáveis" que as empresas devem aplicar para seus BDIs em obras públicas. Caso contrário terão de dar muitas explicações para aprovação de valores diferentes e ainda distantes do índice necessário para os custos indiretos, tributos e lucro. Isso é um grande problema na contratação de obras, pois os valores mencionados neste acórdão, não são suficientes para cobrir os gastos indiretos que as empresas possuem. Os baixos índices de cada disciplina e principalmente a não incidência dos tributos sobre o lucro são as principais discussões entre os órgãos de custos e meio acadêmico versus TCU. O fato é que os percentuais de BDIs aprovados em obras públicas não cobrem os gastos indiretos das empresas, isso faz com que outras maneiras de imputar os custos sejam realizadas. Muitas vezes são utilizados recursos de má fé para suplantar os custos, como aditivos de contratos e até abandono de obras. A intenção deste Artigo é explanar sobre esse cenário muito atual, esmiuçar o contexto e a importância do BDI em obras públicas. Revisão de Literatura Benefícios e Despesas Indiretas, mais comumente chamado BDI, é o elemento orçamentário destinado a cobrir todas as despesas que, num empreendimento (obra ou serviço), segundo critérios claramente definidos, classificam-se como indiretas. É calculado sobre o custo direto do orçamento e permite a apuração de seu custo total, juntamente com o lucro. Na composição do BDI acham-se, segundo os critérios claramente definidos e de acordo com metodologia matemática de cálculo precisamente estabelecida pelo Tribunal de Contas da União, os custos de administração central, em parcela rateada para o empreendimento em causa, custo de capital financeiro contraído do mercado, margem de incerteza e carga tributária específica, nas várias esferas estatais e lucro bruto ou margem de contribuição.(...) Questiona-se, porém, se a aplicação de uma fórmula determinada, com seus valores médios pré-determinados, é a melhor solução para a quantificação dos custos indiretos e o lucro em uma composição orçamentária. O acórdão 2622/2013 do Tribunal de Contas da União limita os valores aplicados de BDI em valores considerados aceitáveis para cada tipo de obra. Desenvolvimento Os percentuais indicados para as variáveis do BDI, não refletem a realidade das empresas, pois apresentam índices inferiores aos praticados e sequer cobrem os custos. Inúmeros autores apresentam justificativas plausíveis, defendendo que os valores de BDI devem ser adequados a cada obra, discordando então, do posicionamento que é imposto pelo governo. Abaixo, serão apresentadas algumas opiniões acerca do assunto, já apresentada por autores renomados em suas obras. Segundo, Dias, "O fato é que cada empresa deve calcular o BDI adequado para cada obra, analisando as particularidades da obra e empresa. O BDI para cada obra só pode ser definido após estimativa dos percentuais de cada variável que o compõe. Algumas variáveis são específicas de cada empresa; outras devem ser calculadas em função do empreendimento (tributos, localização, clima, etc.), das condições para execução da obra, prazos de pagamento, critérios e composição dos custos diretos da obra." [1] Para Tisaka, "... a taxa do BDI não pode estar sujeita a vontade subjetiva e arbitrária da Administração, dos legisladores, dos órgãos de fiscalização e controle, como forma de tabelar o preço final do serviço a ser contratado, sem uma clara demonstração de como foi posto e calculado, com total transparência, garantida pela constituição, pela legislação

em vigor e pelas regras de conduta ética profissional...”[2] Com o exposto acima, percebe-se que os índices adotados pelo governo não devem ser tomados como base, uma vez que não cobrem os gastos reais acerca de um orçamento. Porém, como o uso do BDI imposto pelo TCU é mandatário para a realização de orçamentos de obras públicas, muitas vezes as empresas tem que usar de formas ilícitas para que suas obras sejam pagas. Um exemplo disso, é o uso da sonegação de impostos para conseguir algum êxito na realização dos contratos. Dias explicita o fato, quando diz que “...além das inúmeras falências provocadas, contratos conduzidos de maneira errônea, má qualidade dos serviços e sacrifício para os profissionais de área de engenharia, só a elevada sonegação, uma vez que a tributação atinge até 43% do Preço de Venda das obras, explica os preços aceitos por algumas empresas construtoras. “[3] Dados da revista Carta Capital Online, apontam que em 2013 o Brasil deixou de recolher cerca de 500 bilhões de reais com a sonegação de impostos, como a construção civil correspondeu 5,4% do PIB daquele ano, pode-se inferir que bilhões deixaram de ser arrecadados somente neste ramo.” (Análise sobre o atual cenário de contratação de obras públicas. Maneiras de cálculo e incidência de BDI . Fernanda Hoehne Mattos de Oliveira, Engenheira de Energia e Kendson Junior de Souza de Cristo, Engenheiro de Produção.26/08/2015.Artigo publicado no site [www.ietec.com.br/au-nov-analises-atual-cenario-contratacao-obras - publicas.pdf](http://www.ietec.com.br/au-nov-analises-atual-cenario-contratacao-obras-publicas.pdf) , consultado em 01/09/2018.)

**Fechar**



**Resposta 03/09/2018 16:13:55**

Continuação da decisão: Ainda assim, o próprio Tribunal de Contas da União, em análise de impugnações de obra, considera a dispensa do custo de mão de obra destacada na planilha orçamentária, senão vejamos: "A empresa reproduz questionamentos de autoria de outra licitante, anteriormente encaminhados à Comissão, bem como as respectivas respostas fornecidas pelo Tribunal. Naquela oportunidade, resumidamente, a Secretaria de Engenharia e Serviços de Apoio do TCU assim se manifestou: Essa é a equipe estimada para acompanhar a obra ao longo de toda sua execução. Eventualmente, outros profissionais podem ser necessários, tais como um engenheiro de eletricitista, para os serviços de instalações, ou um engenheiro mecânico, para acompanhamento do ar-condicionado. Contudo, esse não é um custo permanente e, portanto, deve estar diluído nas composições unitárias de cada serviço, e não na Administração Local. Outrossim, é esperado que a empresa alocue profissionais em tempo parcial na obra ora contratada, uma vez que um mesmo empregado pode acompanhar diversas obras simultaneamente. Nesse caso, o custo com esses profissionais eventualmente pode estar previsto na rubrica de Administração Central, contida no BDI. (grifei) (...) Ora, todo orçamento é essencialmente estimativo. Evidentemente, cada empreiteira, em razão de suas características intrínsecas, tais como experiência, equipe técnica, e relacionamento com subcontratados e fornecedores, possui uma produtividade própria para cada item de serviço da obra. Portanto, a licitante não pode se insurgir contra alguns itens de serviço específicos sem discutir o orçamento geral da obra como um todo. A jurisprudência do TCU é pacífica no entendimento de que qualquer análise orçamentária, seja estimativa, seja contratual, deve ser feita sobre a planilha como um todo, e não sobre itens individuais. (...) De fato, é indiscutível a necessidade de se alocar na obra os profissionais que garantam a sua gestão. Para isso, inclui-se na planilha orçamentária da obra um item para remuneração das despesas com esses profissionais, cujo custo não pode ser incorporado aos demais itens de serviço. Portanto, esse pessoal tem características e atribuições distintas das dos demais profissionais, que executam diretamente os serviços. Contudo, a Administração somente pode efetuar o pagamento da equipe que se mostre absolutamente necessária para gerenciar a obra, e desde que seu custo não possa, absolutamente, ser incorporado à composição unitária dos itens de serviço. Caso contrário, isto é, caso se preveja uma equipe "inchada" para administração local, o Contratante estaria estimulando o atraso da obra, pois a cada mês atrasado a Contratada seria remunerada em um valor elevado, sobre o qual ainda há incidência de BDI. Quando se propõe, como é o caso do orçamento da presente obra, uma equipe de administração reduzida, combinada com a diluição do custo de outros profissionais (especialmente engenheiros específicos de cada área) no custo unitário dos serviços, a Administração Pública estimula a maximização da eficiência na aplicação da mão de obra. Ora, a Contratada não pode ser beneficiada por sua eventual ineficiência – ao contrário, deve ser pressionada a obter a melhor utilização possível dos recursos disponíveis, pois isso se reflete numa obra mais célere e econômica para a Administração Pública. (...) Na realidade, o que esta Unidade Técnica informou foi a possibilidade de que a empreiteira opte por não manter na obra, em dedicação exclusiva, engenheiros eletricitistas e mecânicos. Ora, se um mesmo engenheiro acompanha várias obras simultaneamente, seu custo pode ser perfeitamente atribuído ao escritório central da empresa, sem constar na planilha de custos diretos de nenhuma das obras fiscalizadas. E, se o custo está contabilizado na administração central, necessariamente compõe a parcela de custos indiretos, isto é, o BDI, das diversas obras da empresa. Não se trata, em absoluto, de prever no BDI os custos de Administração Local – que consiste, como já definido, na equipe básica para gestão local da obra. (Extraído do site do TCU, consultado em 02.09.2018) <https://contas.tcu.gov.br/cpl/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=3679135> Da Conclusão Desta forma, percebe-se evidente que a supracitada Corte de Contas permite a não inclusão dos custos dos profissionais, no qual se inclui o responsável técnico, na Planilha Orçamentária, podendo tal despesa ser alocada na "Administração Central", incluída no BDI. A Administração local, estrutura de gerenciamento existente no canteiro, deve considerar a complexidade e dimensão da obra. Se esta não apresenta maior complexidade, como é o objeto licitado, podendo o engenheiro atuar ao mesmo tempo em outras frentes da empresa, o custo pode ser perfeitamente inserido no BDI. O TCU prevê, ainda, que os custos dos respectivos profissionais podem ser diluídos nos demais itens da Planilha Orçamentária. Assim, são inúmeras as alternativas que a licitante pode se valer para incorporar o referido custo no preço global a ser apresentado no pregão eletrônico. Analisando as alegações da licitante impugnante, manifesto-me no sentido de que os itens 10.15 e 10.16 do instrumento convocatório tratam de maneira clara a forma como a licitante deve se valer para compor os seus custos e, consequentemente, chegar ao seu valor global final, conforme segue: " 10.15 – A Planilha Orçamentária é um elemento informativo e de inteira responsabilidade do licitante, não podendo o interessado, posteriormente ao procedimento licitatório, arguir omissões, enganos, erros, a fim de alterar o Preço Global apresentado na Proposta de Preços, visto que a licitação é procedida sob o regime de empreitada por preço global, atendendo simultaneamente às especificações e aos desenhos, partes integrantes deste Edital." (grifei) "10.16 - A omissão ou exclusão na Planilha Orçamentária de quaisquer serviços especificados e/ou desenhados não exime a contratada de executá-los no cumprimento do contrato, pelo preço global apresentado na Proposta de Preços, o mesmo acontecendo com qualquer divergência que possa ocorrer nos quantitativos constantes na Planilha Orçamentária e os que realmente serão executados, segundo os desenhos e especificações." (grifei) Ao analisar os referidos dispositivos editalícios, observa-se que a "Planilha Orçamentária" é meramente referencial, cabendo a cada licitante compor os seus custos e apresentar os serviços necessários para a execução do serviço a ser contratado da forma que entender necessário. Assim, como se trata de licitação por "Empreitada por Preço Global", a licitante deve atentar, para composição dos seus preços e custos, não apenas o que está contido na "Planilha Orçamentária" que foi disponibilizada apenas como modelo pelo órgão licitante, mas, sobretudo, deve considerar TODOS os seus anexos, o que inclui o Projeto Básico, Memoriais Descritivos e de Cálculo, entre outros. 4 - Da Decisão: Por fim, diante das alegações da licitante MSM Engenharia e Construção LTDA - EPP, da análise do edital do Pregão Eletrônico nº 15/2018 e seus anexos, conheço a impugnação, por tempestiva, contudo, no mérito, decido pela improcedência das alegações da licitante impugnante e mantenho a redação original do Edital na íntegra, entendendo não haver razão para qualquer alteração no instrumento convocatório, tampouco postergação da data de abertura de sua seção pública, a qual permanece mantida para as 10:00 (horário de Brasília) do dia 04/09/2018, sendo certo que o custo do engenheiro responsável poderá ser diluído na respectiva planilha orçamentária. Cláudio Fabiano Valente Mortágua Pregoeiro

Fechar