

**DD. PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO INSTITUTO DE TECNOLOGIA DE ALIMENTOS – ITAL/SP - CENTRO DE ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS.**

CONCORRÊNCIA Nº 90001/2024  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 007.00018662/2024-24

**OBJETO: OBRAS PARA REFORÇO ESTRUTURAL DO PRÉDIO DO GTI E ASSITAL DO INSTITUTO DE TECNOLOGIA DE ALIMENTOS – ITAL.**

**JATOBETON ENGENHARIA LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, com sede na Rua Visconde de Uruguai, 546, Madalena, Recife/PE, CEP.: 50610-540, inscrita no CNPJ sob o nº 00.507.949/0001-82, vem, respeitosamente, através do seu representante legal, na qualidade de empresa interessada, apresentar:

### **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

que instrumenta a Concorrência nº 90001/2024, levado a efeito a Contratação das Obras para Reforço Estrutural do Prédio do GTI e ASSITAL do Instituto de Tecnologia de Alimentos – ITAL, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus Anexos., o que faz na forma adiante descrita e delineada.

#### **I. DA TEMPESTIVIDADE**

1. Conforme dicção do item 13.1. do Edital, “Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar a impugnação ou o pedido de esclarecimento até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame”.
2. Considerando-se que a data prevista para a abertura do certame é 26/08/2024, o prazo de até 3 (três) dias úteis que a antecedem encerra-se apenas em 21/08/2024. Protocolada neste dia, atesta-se a inequívoca tempestividade da presente impugnação.

## II. DO CONTEXTO DA CONCORRÊNCIA

3. Através da Concorrência nº 90001/2024, esse ente público intenciona a Contratação das Obras para Reforço Estrutural do Prédio do GTI e ASSITAL do Instituto de Tecnologia de Alimentos – ITAL, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus Anexos., o que faz na forma adiante descrita e delineada.

## III. DA IMPUGNAÇÃO

### **III.I. AUSÊNCIA DE SUBSÍDIOS MÍNIMOS PARA A ELABORAÇÃO DE UMA PROPOSTA EXEQUÍVEL, INCONSISTÊNCIAS PELA PLANILHA DE SERVIÇOS E QUANTITATIVOS DE REFERÊNCIA.**

4. Para que esse tipo de concorrência obtenha êxito no cumprimento satisfatório do seu processo de contratação e execução do objeto a ser realizado, é imprescindível que a entidade ou órgão público forneça o mínimo de informações e elementos técnicos necessários para que as licitantes interessadas no certame, e que tenham know how na execução de obras com características similares ao do objeto possam fornecer propostas exequíveis no ponto de vista técnico e financeiro.

5. Após consulta ao edital e seus anexos, foi possível observar diversas inconsistências que impossibilitam as licitantes de ofertarem uma proposta de preço adequada a execução dos serviços propostos, como também põem tanto a administração como também os licitantes, em um risco desnecessário, uma vez que os fatores que serão abordadas podem contribuir significativamente para um risco de desequilíbrio econômico e financeiro de uma futura relação contratual.

6. As inconsistências identificadas estão relacionadas principalmente ao regime de execução optado para o contrato, este estando incompatível com o tipo de escopo licitado, omissões de serviços e quantitativos na planilha de referência fornecida por este respeitado órgão para que os licitantes pudessem ofertar suas propostas, taxa de bonificações e despesas indiretas (BDI) inexequível para o objeto licitado, e fora dos parâmetros mínimos definidos pelo tribunal de contas da união, e dentre outros fatores, conforme será abordado a seguir.

### **III.I.I Omissões de serviços decorrentes de custos diretos para execução da empreitada, incompatibilidades entre serviços considerados.**

7. Em relação a planilha de quantitativos e serviços de referencia fornecida por este respeitado órgão, para que todas as licitantes pudessem formular suas propostas temos as seguintes considerações a se fazer:

**III.1.1.1 Mobilização e desmobilização de canteiro de obras:**

8. Não foi considerado na planilha os serviços referentes as despesas com **mobilização e desmobilização da obra, além da instalação e manutenção necessária para as estruturas mínimas de canteiro de obras, como escritórios para administração, almoxarifados para guarda de ferramentas, barracões para depósitos e armazenamentos de materiais e equipamentos, além das instalações de sanitários, refeitórios e áreas de vivência, conforme exige as normas brasileiras regulamentadoras, NR 18 e NBR 12.284.**

9. É importante ressaltar, que por serem itens mensuráveis, os custos decorrentes das instalações e manutenções de canteiro de obras são considerados como custos diretos, e devem ser obrigatoriamente itens de planilha, não podendo ser embutido em taxas ou outras bonificações, conforme orienta o ACÓRDÃO Nº 2622/2013 – TCU – Plenário:

“item “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, § 6º, e no art. 40, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993 e no art. 17 do Decreto n. 7.983/2013;”

**III.1.1.2 Incompatibilidade de serviços previstos:**

10. Ainda em relação a planilha orçamentária de referência, foi possível observar que foi considerado o serviço de “*Demolição de concreto armado com preservação de armadura, para reforço e recuperação estrutural.*”, o que é um tipo de serviço totalmente diferente ao do corte de concreto para execução dos serviços de recuperação, este que exige equipamentos específicos, além de possuir uma improdutividade em sua execução significativamente maior quando comparada a demolição de concreto armado, uma vez que deve ser realizado de forma cuidadosa, para que não seja danificada a estrutura sã do concreto existente, enquanto os serviços de demolição de concreto são realizados em sua maioria em grande escala, proporcionando uma produtividade bem mais elevada.

11. Apenas para ilustrar a significativa diferença entre os custos dos serviços: corte necessário x a demolição orçada, foi realizada uma pequena comparação entre o custo referenciado do serviço de corte de concreto da tabela de referência da SIURB -SP, referência 10.004.000, estes bem mais próximos da realidade referente a improdutividade do serviço, com

o custo unitário do serviço 01.23.100 da tabela SP – OBRAS, que é similar ao serviço utilizado na planilha de referência do certame, obtendo os seguintes valores:

Código	Descrição	UND	Preço unitário SIURB	Preço unitário do item convertido de M <sup>3</sup> para M <sup>2</sup> de acordo com as espessuras indicadas na descrição dos serviços	Diferença unitária por m <sup>2</sup> de corte
10.004.000	corte e remoção superficial de concreto até 3 cm de profundidade	M2	R\$ 85,68	R\$ 485,18 X 0,03 = R\$ 14,55	R\$ 71,13

12. Desta forma, é notória e significativa, a diferença entre os custos para se executar o corte de concreto necessários a execução dos serviços de recuperação, quando comparado ao custo de demolição de concreto armado constantes na planilha de referência da licitação.

13. Ressaltamos que praticar preços unitários de serviços inexequíveis quando da elaboração dos orçamentos de referência de processos licitatórios, pode gerar grandes riscos desnecessários a administração pública, como por exemplo, frustrar o objetivo da realização de uma licitação, uma vez que corre grandes riscos da mesma dar vazia ou deserta, ou até mesmo causar desequilíbrio econômico e financeiro quando da firmção de futuros contratos, uma vez que a contratada estará sendo remunerada por um valor significativamente inferior do que de fato estar tendo de custo para realização de um determinado serviço. Portanto, entendemos que o serviço deve ser ajustado, e a planilha de referência revisada.

**III.1.1.III Incompatibilidades com o memoria descritivo – serviços necessários de recuperação estrutural omissos:**

14. No Memorial Descritivo anexo a contratação, e que subsidiou a definição dos serviços a serem executados, em seu item 4.2 que fala sobre o Reforço Estrutural, é solicitado que haja: “...Demarcação de área com disco de corte diamantado...”, **porém o referido serviço também foi omissos na planilha de referência de serviços e quantidades.**

15. Ainda em vistoria realizada no local foi possível identificar que existem diversos pontos de infiltrações nas lajes das edificações, apresentando ainda armaduras expostas e oxidadas, além de concreto choco e desagregado, caracterizando desta forma a necessidade de intervenção para recuperação e/ou reforço da estrutura.

16. Porém em consulta realizada na planilha de serviços e quantitativos de referência, não foi possível observar nenhuma previsão de quantitativos e de serviços de recuperação estrutural para as superfícies inferiores e superiores das lajes, concluindo então que os referidos serviços e quantitativos foram omissos na planilha e referência, e que a mesma deverá ser revisada:



**Imagens de vistoria realizada em 14/08/2024 nos locais de execução dos serviços que mostram as superfícies inferiores das lajes deterioradas.**

17. Corroborando com o que foi observado pela equipe técnica da Jatobeton em vistoria realizada no local, observamos que no item 4.2.1 “Tratamento e reforço de Pilares, vigas e laje” do memorial descritivo que fundamenta a contratação, é realizada a seguinte recomendação:

**“Para as lajes, orienta-se a retirada de revestimento para tratamento de toda sua extensão, onde são percebidos processo corrosivo avançado. Nestes locais, orienta-se inclusive a recuperação com substituição de barras de aço, nos pontos onde se percebe perda de seção das barras de aço. Orienta-se o tratamento pontual nos locais onde são percebidos segregação do concreto (bicheiras ou ninho) que são falhas no preenchimento das formas durante a concretagem. Neste sentido, deve ser irrealizado o apicoamento do concreto, tratamento das armaduras com aplicação de proteção da armadura com primer de zinco e posterior aplicação com graute tixotrópico.”**

18. Portanto, entendemos que a planilha de referencia de serviços e quantitativos foi omissa em relação aos serviços de recuperação estrutural e seus respectivos quantitativos necessários e que devem ser realizados nas lajes das edificações, conforme bem pontual o memorial descritivo em anexo, devendo a referida planilha ter que ser ajustada.

**III.1.1.IV Insuficiência de serviços de impermeabilização e incompatibilidade com memoria descritivo:**

19. Em relação aos serviços de impermeabilização das lajes de cobertura que se pretende realizar, foi possível observar que não foi considerado a regularização necessária do substrato da laje após a demolição e retirada de todo o sistema de impermeabilização deficitário existente atualmente.

20. O serviço de regularização do substrato citado acima é imprescindível para garantir o funcionamento adequado e prolongamento da vida útil do novo sistema de impermeabilização com manta asfáltica a ser implantado, concluindo desta forma que a planilha de referência de quantidades de serviços foi omissa em relação a esse ponto, devendo desta forma ser revisada.

21. Ainda se tratando da impermeabilização a ser realizada, nota-se que para a camada de proteção mecânica da manta asfáltica, foi prevista uma espessura de apenas 2 cm ( $53,80 \text{ m}^3 / 2.690 \text{ m}^2 = 0,02 \text{ m}$ ), indo em desacordo com o que determina o próprio memorial descritivo da contratação, devendo o quantitativo de planilha ser revisado, conforme trecho a seguir:

“Após aplicação do processo impermeabilizante à base de manta asfáltica, será aplicado sobre a mesma, uma proteção mecânica através de uma camada de argamassa, com espessura de ao menos 3,0 cm, para proteção do mesmo.”



**Imagens de vistoria realizada em 14/08/2024 nos locais de execução dos serviços que mostram as condições atuais deficitária do sistema de impermeabilização das lajes existentes.**

**III.1.1.V BDI considerado para elaboração das propostas inexequíveis fora dos parâmetros definidos pelos órgãos de controle externo (TCU):**

22. Ainda em relação a planilha de referência de quantitativos e serviços, foi considerado para referida contratação a utilização de um BDI (bonificações e despesas indiretas) de apenas 17%, o que se caracteriza um valor totalmente inexequível, estando totalmente fora dos padrões mínimos definidos pelos órgãos de controle (Acórdão TCU 2622/2013), recomendações estas que devem ser perseguidos a todo tempo pelas administrações públicas.

23. Cumpre destacar que a taxa do BDI é composta por uma séria de custos indiretos que envolvem a execução da empreitada do negócio, como exemplo os impostos incidentes, custos de remuneração a dedicação da administração central da empresa ao contrato, seguros, riscos e despesas financeiras decorrentes da implantação de investimentos próprios da contratada na execução do objeto, além de obviamente o lucro estimado para o negócio.

24. Portanto, o percentual sugerido de 17%, além de ir de encontro com o que determina os órgãos de controle, caracteriza-se como um valor extremamente aquém do que de fato é necessário para cobrir todos os custos descritos no item acima.

25. Desta forma, foi realizada uma simulação de acordo com os percentuais de quartis médios sugeridos pelo ACÓRDÃO N° 2622/2013 – TCU – Plenário, e levando em consideração o ISS retido em nota fiscal pelo município de Campinas – SP, para obras e serviços de engenharia, a qual obtemos o seguinte valor abaixo:

9.1. determinar às unidades técnicas deste Tribunal que, nas análises do orçamento de obras públicas, utilizem os parâmetros para taxas de BDI a seguir especificados, em substituição aos referenciais contidos nos Acórdãos ns. 325/2007 e 2.369/2011:

<b>VALORES DO BDI POR TIPO DE OBRA</b>			
<b>TIPOS DE OBRA</b>	<b>1º Quartil</b>	<b>Médio</b>	<b>3º Quartil</b>
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	20,34%	22,12%	25,00%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	19,60%	20,97%	24,23%
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	20,76%	24,18%	26,44%
CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	24,00%	25,84%	27,86%
OBRAS PORTUARIAS, MARITIMAS E FLUVIAIS	22,80%	27,48%	30,95%

TIPOS DE OBRA	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL			SEGURO + GARANTIA			RISCO		
	1º Quartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	3,00%	4,00%	5,50%	0,80%	0,80%	1,00%	0,97%	1,27%	1,27%
TIPOS DE OBRA	DESPESA FINANCEIRA			LUCRO					
	1º Quartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil			
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	0,59%	1,23%	1,39%	6,16%	7,40%	8,96%			

BDI DE SERVIÇOS ACORDÃO Nº 2622/2013 - TCU-Plenário CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS (1º Quartil)		
CODIGO	DESCRIÇÃO	%
	<b>Benefício</b>	
S + G	Garantia/seguros	0,80%
L	Lucro	6,16%
	<b>TOTAL</b>	<b>8,20%</b>
	<b>Despesas Indiretas</b>	
AC	Administração central	3,00%
DF	Despesas financeiras	1,23%
R	Riscos	1,27%
	<b>TOTAL</b>	<b>6,50%</b>
<b>I</b>	<b>Impostos</b>	
	COFINS	3,00%
	ISS	5,00%
	PIS	0,65%
	CPRB	0,00%
	<b>TOTAL</b>	<b>8,65%</b>
	<b>Total do BDI</b>	
	<b>BDI =</b>	<b>26,24%</b>

$$\frac{(1 + AC + S + R + G) \times (1 + DF) \times (1 + L)}{(1 - I)} - 1$$

26. Portanto, observa-se que o valor de 17% do BDI estipulado pela administração está totalmente fora dos padrões recomendados pelo TCU, devendo o mesmo ter que ser revisado,

para que desta forma o preço final a ser ofertado pelas licitantes sejam exequíveis, e possam refletir todos os custos necessários a realização do objeto.

27. O percentual fixado de apenas 5%, não atende uma administração adequada para execução do objeto a ser contratado.

28. Não é informado no edital a data base dos preços e do orçamento de referência da licitação.

29. Não é informado no edital sobre o regime de tributação que deverá ser considerado na proposta das licitantes, se sem desoneração ou com desoneração de mão de obra, ou se ficaria a cargo das licitantes.

### **III.II. REGIME DE EXECUÇÃO CONTRATUAL INCOMPATIVEL COM O ESCOPO LICITADO.**

30. Conforme Termo de Referência no seu subitem 8.2., o regime contrato será executado através de regime de execução por “empreitada por preço global”, o que é não é recomendado para este tipo de contratação pelos seguintes motivos:

31. O regime de execução por preço global deve ser adotado **apenas** nos casos em que for possível definir previamente no projeto, **com boa margem de precisão**, as quantidades dos serviços a serem executados, o que não é o caso do escopo da obra em questão.

32. Em obras desta natureza (recuperação estrutural), é extremamente difícil quantificar previamente o volume de serviços a executar, haja vista muitos desses danos virem a ser identificados somente durante a inspeção, por percussão, dos elementos estruturais, uma vez que só apenas durante a execução de fato dos serviços, através de realização de testes a percussão e execução de pequenas escarificações e investigações nas camadas superficiais do concreto da estrutura, é que de fato pode ser dimensionado a real área de incidência das patologias na estrutura, possibilitando com mais precisão os quantitativos dos serviços de recuperação que deverão ser executados, motivo pelo qual é fortemente aconselhado que este escopo de contratação seja realizado através do regime de execução por preço unitário.

33. Inclusive, em vistoria realizada ao local das obras, como já bem pontuado neste documento, foi verificado haver mais áreas que as especificadas na planilha orçamentária enviada, o que descaracteriza o regime adotado, e coloca em risco a futura relação contratual a ser firmada, uma vez que resta claro que os quantitativos previstos na planilha de referência (anexo IV) estão subdimensionados.

34. Portanto, consideramos que o regime de execução por preço unitário é o que mais se adequa aos interesses de ambas as (Administração e futura contratada), uma vez que assegurara e viabiliza a boa relação contratual sem comprometer o equilíbrio econômico e financeiro do contrato, principalmente levando em consideração todas as inconsistências na planilha de referência de serviços e quantidades (anexo IV) citadas neste documento.

**III.III. Ausência de motivação adequada ou justificativa para opção pelo sigilo do orçamento de referência.**

35. Cumpre destacar, também, que não houve uma justificativa coesa da motivação para o sigilo do referido orçamento, sendo informado apenas que foi optado devido ao regime de contratação ser integrado:

36. Vejamos novamente o comando presente no art. 24, caput, da Lei nº 14.133/2021:

Lei 14.133/2021, art. 24: **Desde que justificado**, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso

37. É certo que a interpretação do referido comando deve ser feito com temperanças, pois não se pode entender que por “justificativa”, caiba toda e qualquer afirmação apresentada pela Administração Pública, sem que, de fato, se trate de argumento coeso e motivado.

**38. Deve-se atentar que a necessidade de justificação a qual o art. 24 da Lei nº 14.133/2021 se refere encampa a vontade do legislador de fazer respeitar o princípio da motivação, que rege toda e qualquer licitação pública, bem como todos os atos administrativos levados a efeito pelos entes estatais.**

39. Nesse prisma, a motivação representa que o administrador deve indicar os fundamentos de fato e de direito que o levam a adotar qualquer decisão no âmbito da Administração Pública, demonstrando a correlação lógica entre a situação ocorrida e as providências adotadas.

40. Sobre o tema, o Colendo Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no mesmo sentido: “a motivação do ato administrativo deve ser explícita, clara e congruente, vinculando o agir do administrador público e conferindo o atributo de validade ao ato. Viciada a motivação, inválido resultará o ato, por força da teoria dos motivos determinantes”<sup>1</sup>.

41. O TCU também já se manifestou no mesmíssimo sentido, ao asseverar que “todo ato administrativo, sem exceção, deve obedecer ao princípio da motivação, instrumento de salvaguarda da legalidade e moralidade administrativa”<sup>2</sup>.

42. **Portanto, não há como se admitir como justificativa para a utilização de orçamento sigiloso a assertiva de que esta opção se deu em razão do regime de contratação que está sendo praticado, pois não há uma correlação entre esses fatos. Repise-se: a opção pelo Regime de Contratação Integrado não implica na adoção de um orçamento sigiloso.**

43. Pelo exposto, o Edital da presente Concorrência, da forma como está posto, fere diretamente o princípio da motivação e da legalidade, por ir de encontro ao disposto no caput do art. 24 da Lei nº 14.133/2021, em razão da ausência de justificativa congruente e plausível para a utilização de orçamento sigiloso.

#### IV. DOS PEDIDOS

44. Diante dos fatos e fundamentos ora apresentados, é singela a compreensão que os termos editalícios impugnados apresentam-se incorretos, de forma geral e em perspectiva, porquanto em descompasso com os princípios da legalidade, da razoabilidade, da motivação e da competitividade, razão pela qual vem a JATOBETON, respeitosamente, requerer:

- i) O devido recebimento e processamento desta impugnação editalícia, posto que legalmente prevista e tempestivamente apresentada;
- ii) A suspensão imediata dos trâmites licitatórios até decisão e correção dos temas apontados na presente impugnação;
- iii) Que a planilha de referência de serviços e quantitativos seja ajustada com a incrementação dos itens omissos, assim como a correção dos quantitativos em descompasso;
- iv) Que o percentual de BDI solicitado aos licitantes seja ajustado de modo a proporcionar a formulação de propostas exequíveis por parte dos licitantes interessados;
- v) Que o regime de execução contratual seja alterado de empreitada por preço global para empreitada por preço unitário, diante do exposto de todas as inconsistências apontadas neste documento, e uma vez que devidamente justificadas de acordo com o escopo a ser licitado;

iv) No mérito, sejam acolhidas todas as impugnações aqui lançadas sobre o edital, levando à renovação de todo o procedimento e retificação dos itens impugnados e em homenagem ao regramento da lei, republicando-se o edital com obediência ao prazo mínimo estabelecido, após corrigir os itens impugnados, vez que tratam de itens de suma importância e que afetam diretamente a apresentação ou formulação das propostas.

Recife, 21 de agosto de 2024.

---

JATOBETON ENGENHARIA LTDA.  
Eng.º Antônio Henrique Neco da Silva  
CREA Nº 1819605116 – D  
Coordenador de Orçamento