



**MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
SECRETARIA-EXECUTIVA
DEPARTAMENTO DE GESTÃO INTERNA
COORDENAÇÃO-GERAL DE SUPORTE LOGÍSTICO
COORDENAÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL
DIVISÃO DE COMPRAS**

Processo nº 59000.000713/2012-68

Assunto: Impugnação interposta pela empresa **CONSTRUTORA LDN LTDA.**, à concorrência pública 04/2012, que tem como objeto a contratação de empresa especializada para reforma do Bloco E, na Esplanada dos Ministérios, edifício sede deste Órgão.

1. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

No dia 30 de outubro último às 8hs e 30 minutos, foi recebida peça impugnatória ao Edital de Concorrência nº 04/2012, cujo objeto versa sobre a reforma das dependências do Bloco "E", na Esplanada dos Ministérios, tendo como autora a Licitante **CONSTRUTORA LDN LTDA.**

Em resumo a impugnante alega que os preços orçamentos pelo MI estão defasados haja vista que o orçamento elaborado pelo Ministério considerou a data base do SINAPI de fevereiro de 2012.

2. PRELIMINARMENTE DA TEMPESTIVIDADE DA PRESENTE IMPUGNAÇÃO

Como fundamentado no art. 41, § 2º da Lei 8.666/93, o ato convocatório na modalidade de licitação concorrência deve ser objeto de impugnação por qualquer cidadão no prazo de até cinco dias úteis que antecedem a data fixada para a abertura das propostas.

Desta forma, considerando que esta Comissão fixou a data de 12/11/2012 para a citada abertura, deverá a presente Impugnação ser considerada tempestiva.

3. DO PEDIDO

Relativo ao processo nº 59000.000713/2012-68, cujo objeto é a execução de obra de reforma no Edifício Sede do Ministério da Integração Nacional, Bloco E, compreendendo subsolo, térreo, 6º, 7º, 8º e 9º pavimentos e cobertura, localizado na Esplanada dos Ministérios em Brasília - DF, com área total de reforma de 10.500 m², vimos solicitar impugnação do presente edital, embasado no exposto a seguir:

O Ministério da Integração Nacional declara em sua planilha orçamentária que a data base do orçamento elaborado por este ministério é de FEVEREIRO DE 2012. De acordo com essa data base, é visível da defasagem nos preços da planilha orçamentária fornecida, uma vez que já se passaram 8 (oito) meses da data de elaboração do orçamento e 9 (nove) meses até a data de abertura do certame. Sendo assim, já houve reajustes salariais e também reajustes nos preços de materiais da construção civil. Segue abaixo um demonstrativo onde se prova que os preços estão defasados:

EXEMPLO DE DEFASAGEM NOS PREÇOS DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA FORNECIDA PELO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

TEM	C ÓDIGO SINAPI	DESCRIÇÃO	ND.	PREÇO EM FEVEREIRO DE 2012 DATA BASE	PREÇO EM SETEMBRO DE 2012
2.0 ADMINISTRAÇÃO DA OBRA					
2.1	0 02708	Engenheiro Pleno de Obra		161,88	173,40
2.2	0 02707	Engenheiro Eletricista		95,06	101,83
2.3	0 02707	Engenheiro Segurança do Trabalho		95,06	101,83
2.4	0 04069	Mestre de Obras		31,29	36,83
2.5	0 04083	Encarregado Geral		8,19	11,71
2.6	0 00253	Almoxarife		10,27	14,99
2.7	0 10508	Vigia Noturno		8,30	12,10
2.8	2 50104	Vigia de Obras - Fim de Semana		4,59	Sem referencia no SINAPI

Conforme demonstrado na planilha acima, apresentamos um exemplo de que a planilha orçamentária fornecida por este Ministério não está devidamente atualizada conforme os custos atuais da construção civil, o que demonstra claramente a defasagem total dos preços apresentados no orçamento. Citamos ainda que os preços unitários do orçamento apresentado estão sem o percentual de Leis Sociais, o que aumenta ainda mais a distância da realidade deste orçamento.

Abaixo segue outra demonstração de que o Ministério da Integração Nacional não está atualizado com os atuais custos da construção civil.

TEM	CÓDIGO SINAPI	DESCRIÇÃO	ND.	PREÇO EM FEVEREIRO DE 2012	PREÇO EM SETEMBRO DE 2012
3.0		PINTURA			
3.1	73955/002	EMASSAMENTO COM MASSA LATEX PVA PARA AMBIENTES INTERNOS, DUAS DEMAOS	2	7,99	8,71
3.2	73954/002	PINTURA LATEX ACRILICA AMBIENTES INTERNOS/EXTERNOS, DUAS DEMAOS	2	10,78	11,54
3.3	6067	PINTURA ESMALTE 2 DEMAOS C/1 DEMA0 ZARCAO P/ESQUADRIA FERRO	2	18,84	20,29
3.4	73966/001	PINTURA VERNIZ SINTETICO BRILHANTE EM SUPERFICIE DE CONCRETO	2	5,51	5,99
3.5	73978/001	PINTURA TUBULAÇÃO - AGUA/ESGOTO/ETC.	2	9,89	10,72

Caso multipliquemos todas as quantidades apresentadas no orçamento pelos atuais preços (data base de setembro de 2012) dos itens da planilha orçamentária, a diferença deficitária compromete a exequibilidade da obra. A situação citada ainda não permite autocorreção devido ao exigido no item 9.9 alínea "B" do presente Edital, o qual determina que serão desclassificados licitantes que **apresentarem preços unitários superiores** aos constantes da planilha orçamentária. Diante do exposto, questionamos: É objetivo do Ministério "forçar para baixo" o preço? Quais serão os resultados?

Assim sendo, solicitamos impugnação do orçamento, edital e lamentamos a possibilidade de que esta licitação seja fracassada ou deserta, bem como da grande probabilidade do contrato ser conduzido pautado em valores aditivos para que estas falhas, já detectadas e informadas, sejam "corrigidas" ao longo do andamento da obra, o que é terminantemente ilegal.

Assim disposto, **vimos solicitar impugnação do presente edital por inadequação orçamentária, com insuficiência à realização do objeto e dos atuais custos da construção civil tendo em vista a defasagem em 9 (oito) meses até a data de abertura do certame.** Nosso objetivo é oportunizar a retificação da planilha e retorno da licitação ao mercado, com as correções feitas para total isonomia do certame.

4. DA ANÁLISE

Preliminarmente cabe informar que o orçamento foi elaborado pela empresa PROGETTO ARQUITETURA LTDA. esta responsável pela elaboração dos projetos básicos e executivos para reforma das dependências do MI no Bloco E, nos termos do Contrato Administrativo nº 24/2011.

O assunto foi submetido à empresa autora do orçamento no qual informou que:

"De acordo com as normativas do governo federal, o Ministério da Integração Nacional utilizou a tabela oficial SINAPI Fev. 2012 e cotações de mercado da região para elaboração da planilha orçamentária até sua publicação da concorrência.

Neste caso, a impugnação interposta pela construtora torna-se infundada, visto que, a atualização de preços correria pelo mesmo prazo ora realizado, mediante as etapas que o processo percorre dentro do Ministério da Integração e pela complexidade em cotações no mercado.

*Ressaltamos, após análises da equipe de engenharia do Ministério, que os preços adotados pela administração pública para esta concorrência, são **EXEQUÍVEIS** para execução deste objeto e, ainda para suprir quaisquer falhas em preços futuros, a empresa vencedora do certame poderá realinhar os preços do contrato após o período de 1 (um) ano, conforme a legislação brasileira define.*

E, quanto aos encargos sociais, encontram-se todos embutidos na planilha orçamentária apresentada. Basta analisar a tabela do SINAPI e será possível esta conclusão: " encargos sociais sobre preços de mão-de-obra: 123, 59% (HORA) 82,39%(MÊS)", para o relatório de serviços e para os insumos (composição)."

Analisando o site do SINAPI foi verificado que o orçamento aberto ao público é publicado de dois em dois meses e para assinantes do SINAPI a publicidade é mensal.

Diante disso, essa comissão entende *s.m.j* que a rápida atualização da tabela SINAPI (periodicidade mensal) inviabiliza a elaboração de um orçamento totalmente atualizado, haja vista os trâmites burocráticos e o cumprimento de prazos legais, como por exemplo: elaboração das minutas de edital e contrato; análise jurídica; solicitação de disponibilidade orçamentária; prazo legal de publicidade do edital, bem como, os prazos recursais. Se considerarmos o cumprimento de todos esses prazos chegaremos facilmente em aproximadamente seis meses do início do processo licitatório até sua conclusão.

Considerando ainda que o orçamento é peça essencial para o início de um processo licitatório, entendemos que é completamente inviável a atualização mensal do orçamento apresentado pela empresa Progetto Arquitetura, considerando o tamanho e a complexidade da orçamentação de obras.

O edital em epígrafe prevê que:

"9.9. Após a análise das propostas, serão desclassificadas, com base no artigo 48, incisos I e II da Lei n.º 8.666/93, as propostas que:

- A. Apresentarem valor global superior ao orçamento estimado (Anexo III – Planilha Orçamentária), ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade por meio de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto;*
- B. Apresentarem preços unitários superiores aos constantes da planilha orçamentária (Anexo III – Planilha Orçamentária);*

B.1) Em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, poderão os custos unitários, propostos pelos licitantes, ultrapassar os respectivos custos previstos na planilha orçamentária.

B.2) Não sendo aceitas as justificativas, somente ocorrerá a desclassificação do licitante caso este não concorde em alterar os itens que apresentem custo unitário superior aos custos medianos constantes da

tabela SINAPI para a região, no prazo fixado pela Comissão.

B.3) Na hipótese tratada acima, caso o custo unitário não conste da tabela SINAPI, será considerado aquele previsto no Anexo III – Planilha Orçamentária.”

Da leitura dos itens acima, e considerando ainda a periodicidade de atualização da tabela SINAPI, entendemos que as empresas interessadas em participar do certame poderão apresentar suas propostas de preços baseadas na nova tabela SINAPI, pois a comissão fará a análise dos preços conforme subitens B1, B2 e B3 do item 9.9 supracitados.

Mesmo assim, caso as licitantes queiram apresentar preços diferentes do estabelecido no orçamento do MI, está poderá apresentar com respaldo no subitem B1 do item 9.9, devendo para tanto apresentar as devidas justificativas e o memorial de cálculo detalhado o qual será submetido à autoridade competente para aprovação.

No tocante à alegação de que os preços apresentados estão sem as Leis Sociais, temos a informar que os custos contidos no SINAPI e os orçados pelo Ministério contemplam percentual para impostos, incluindo Leis Sociais.

Vindo colaborar com o entendimento desta Comissão trago recente manifestação do Egrégio Tribunal de Contas da União em resposta a impugnação de edital com objeto semelhante ao do MI, onde fez as seguintes considerações:

“As condições do Edital citadas pela licitante prevêm, como regra geral, que as propostas que apresentarem valor global ou preços unitários superiores aos do orçamento estimado serão desclassificadas. Contudo, o edital consigna a ressalva de que, “em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, poderão os custos unitários ultrapassar os respectivos custos previstos na planilha orçamentária” do Tribunal.

Portanto há a expectativa, estaticamente fundamentada, de que ocorram compensações entre eventuais itens cujos custos estimados estão acima e abaixo dos custos reais de cada empresa.

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. É o que se extrai, por exemplo, do voto condutor do Acórdão-TCU nº 424/2003-Plenário, que tem trechos a seguir transcritos.

[...] a existência de sobrepreço em apenas alguns itens da proposta não caracteriza, por si só, dano ao erário. O dano só surgirá no caso de eventuais aditivos contratuais que, se relativos a itens com preços unitários elevados, irão aumentar o preço total da obra, com prejuízo para a Administração.

[...] o raciocínio - de que só haverá sobrepreço se for celebrado aditivo contratual em itens com preços unitários excessivos - somente é válido se partirmos da premissa de que o preço global ofertado, que no presente caso está compatível com o orçamento (...), está de acordo com os preços de mercado. Realizada a obra em seus quantitativos originais, sem a celebração de aditivo, o preço total pago pela Administração estará de acordo com os parâmetros de mercado, apesar da ocorrência de distorções nos preços de determinados itens, alguns para cima e outros para baixo.

Nesse mesmo sentido se manifestou o Tribunal quando da prolação do Acórdão nº 296/2004 Plenário:

[...] o entendimento já comum no Tribunal é o de que, estando o preço global no limite aceitável, dado pelo orçamento da licitação, os sobrepreços existentes, devido à falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se acrescentam quantitativos aos itens de serviço correspondentes, porque, até esse momento, o valor contratado representava o equilíbrio entre preços altos e baixos, apesar do vício de origem. O acréscimo de quantitativo em itens com sobrepreço leva à perda do equilíbrio inicial do preço global se não houver a correspondente diminuição de quantitativo em itens com preços a menor. Para se aferir o montante do débito ao erário, faz-se necessário um balanço dos efeitos financeiros dessas alterações, computando-se todos os itens que passaram por alteração de quantitativos, seja por acréscimo, seja por diminuição. Só assim se garante a permanência do equilíbrio inicial, tanto em favor da administração quanto da empresa contratada.

Mais recentemente, na relatoria do voto condutor do Acórdão nº 2931/2010 Plenário, o Ministro Benjamin Zymler assim se posicionou sobre o tema:
[...] A matéria foi inclusive objeto do enunciado de súmula 259/2010 desta Corte: "Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor."
Contudo, se considerarmos que o objetivo maior da norma é garantir a economicidade das contratações efetuadas com recursos públicos, entendo ser legítima a avença se globalmente os preços são compatíveis com os de referência".

5. DA CONCLUSÃO

Os argumentos apresentados pela empresa encontram-se analisados e esclarecidos pela área técnica deste Ministério, demonstrando que o instrumento convocatório está em perfeita consonância com os princípios que regem o procedimento licitatório.

Ademais não resta procedente a argumentação de que o certame deverá ser anulado, considerando que as normas regentes à matéria foram respeitadas na elaboração do edital e ainda por não comprovar nas razões apresentadas na impugnação a constatação de qualquer ilegalidade no procedimento licitatório ora atacado.

Brasília-DF, 31 de outubro de 2012.


GERALDO ANTÔNIO DE OLIVEIRA
Presidente CPL - UASG: 530001