

ILUSTRÍSSIMO SR. PAULO JOSÉ BUENO BRANDÃO, AGENTE DE CONTRATAÇÃO DESIGNADO PELA AGÊNCIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS DO PARANÁ - AMEP.

*Concorrência Eletrônica n. 03/2024 - 171/2024/GMS*

*Protocolo n.º 22.838.109-8*

**J.G. DUDA, SALES & ADVOGADOS**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 11.047.270/0001-74, com sede à Avenida Cândido de Abreu, nº 526, torre A, sala 911, bairro Centro Cívico, Curitiba, Paraná, CEP 80530-905; vem, respeitosamente, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, o que faz com a permissão do item 5.1 do instrumento convocatório, em vista das razões adiante.

**I. ITEM 2.2.5 DO “ANEXO I” - MINUTA PADRÃO CONTRATO DE OBRA.**

A minuta padrão do contrato dispõe no item 2.2 (grifos nosso):

2.2. Em caso de divergência ou duplicidade em relação aos elementos técnicos instrutores, prevalecerá na execução do objeto do contrato a **seguinte ordem de prioridade**:

2.2.1. Projetos arquitetônico e complementares, especificações e memoriais descritivos e demais elementos técnicos pertinentes a cada caso;

2.2.2. Planilha de quantidades de serviços;

2.2.3. Nos projetos prevalecerão os elementos de maior detalhamento;

2.2.4 A planilha de quantidades e serviços será orientativa, devendo o CONTRATADO tomar por base o(s) projeto(s) constante(s) e os anexos do instrumento convocatório, desde o momento da efetivação de sua proposta no procedimento licitatório até a execução do objeto;

2.2.5. Considerar-se-á o CONTRATADO como altamente especializado nos serviços em questão e que, por conseguinte, **deverá ter computado, no valor global da sua proposta, também, as complementações e acessórios por acaso omitidos nos projetos básico e/ou executivo**, mas implícitos e necessários ao perfeito e completo funcionamento de todas as instalações, máquinas, equipamentos e aparelhos.

Com o devido respeito, os esclarecimentos prestados em relação ao item não foram suficientes para sanar dúvida. Isso porque o item impugnado não se refere aos critérios de composição de preços da fase de licitação, mas sim de cláusula contratual que vinculará as partes contratantes.

**ESCLARECIMENTO:**

Prezado, deve ser considerado o que consta no Edital e Termo de Referência quanto à proposta de preço.

Esclarecemos que o orçamento da administração é estimativo, sendo cada licitante responsável por elaborar suas próprias composições.

A presente contratação adota como regime de execução a Empreitada em parte por Preço Global, e em parte por Preço Unitário (item 4.2.1).

A **Empreitada Global** se torna recomendável quando é possível definir com precisão as quantidades de serviços a serem executados. Diante da previsibilidade de cada uma das etapas da obra, O contratante paga um valor fixo para a medição de cada fase. De modo similar, em contratações integradas e empreitadas por preço global, o proponente também acaba assumindo, por razões diferentes, esses riscos de imprevisão de determinados itens orçamentários.

Por outro lado, a **Empreitada por Preço Unitário** é recomendada quando não é possível definir com precisão **as quantidades** de serviços a serem executados. O pagamento ocorre em valores fixos por cada unidade de serviço ou obra executada. Mas isso não exime o projeto básico, ou termo de referência, de prever todos os preços unitários necessários.

Sob o regime da empreitada por preço unitário, a obra pode ser licitada com um projeto com grau de detalhamento inferior ao exigido para uma empreitada por preço global ou integral. Por outro lado, o preço final do contrato é incerto, pois há somente uma estimativa de quantitativos que podem variar durante a execução da obra.

“Não há almoço grátis”, e qualquer orçamento com itens “gratuitos” (sendo permitido apenas os agregados de indiretos) é viciado, pois cria dificuldades de fixação da equação contratual.

Na empreitada por preços unitários, tudo deve ser remunerado unitariamente (ou compor o BDI sobre outros itens unitários). Se um item (bem ou serviço) é custo direto, ele deve compor algum preço unitário específico, ou, se contribuinte a todos os preços unitários, o BDI.

O item acima do edital impõe que a omissão de qualquer despesa necessária ao perfeito cumprimento do objeto será interpretada como já incluída no preço ofertado. Há diversas obrigações que são inerentes a serviços precificados ou despesas indiretas.

O item tenta fazer uma defesa ampla de vícios e omissões do projeto básico, visando a blindar o contratante de eventuais pagamentos unitários futuros – mas esse comodismo apenas incentiva sobrepreços ainda mais expressivos nas propostas.

Contudo, há itens como controles tecnológicos, sinalizações provisórias etc. que são despesas diretas, quantificáveis e que por vezes inclusive se sujeitam à discricionariedade da fiscalização e elementos fortuitos.

Nesse sentido, o pressuposto do equilíbrio contratual, na parcela da empreitada por preços unitários, é tornar viável a renegociação sobre os preços unitários quando ocorrem alterações relevantes dos quantitativos contratados. Não por acaso, esse regime de execução torna frequente a necessidade de aditivos, para inclusão de novos serviços ou alteração dos quantitativos dos serviços contratuais.

O item impugnado (cláusula 2.2.5 do contrato) não guarda correspondência com o regime de execução escolhido pela Contratante. Mais especificamente, a sua redação confunde os regimes e cria uma situação de insegurança jurídica, na qual o contratado é indevidamente onerado com riscos que não lhe cabem.

2.2.5. Considerar-se-á o CONTRATADO como altamente especializado nos serviços em questão e que, por conseguinte, **deverá ter computado, no valor global da sua proposta, também, as complementações e acessórios por acaso omitidos nos projetos básico e/ou executivo**, mas implícitos e necessários ao perfeito e completo funcionamento de todas as instalações, máquinas, equipamentos e aparelhos.

Para os fins da Lei 14.133/2021, o “Projeto Básico” é definido da seguinte forma:

“Art. 6º, XXV - **projeto básico**: conjunto de **elementos necessários e suficientes**, com **nível de precisão** adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que **possibilite a avaliação do custo da obra** e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (...) f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os **regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei**;

Ou seja, inclusive para execução seja pelo regime de preços unitários (art. 46, I, da Lei 14.144/2021), é necessário que o Projeto Básico tenha rigor suficiente em seu orçamento para detalhar o custo global da obra, com nível de precisão adequado. Esse entendimento é objeto de Súmula do TCU:

**SÚMULA TCU 261:** Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

Em sentido contrário, a Contratante parte da premissa de que o vencedor da licitação será “altamente especializado” e, portanto, será o principal responsável pelas omissões e complementações do projeto básico e/ou executivo. Ainda, a cláusula pode se tornar um cenário de debates interpretativos na medida em que diz que essas “omissões” poderiam estar “implícitas” no conteúdo projetista.

Levado em seu rigor, a cláusula 2.2.5 do contrato, transfere de forma abusiva e desproporcional a responsabilidade por eventuais omissões e imprevistos ao contratado, desconsiderando a natureza mista do regime de execução (parte preço global e parte preço unitário) e violando os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e boa-fé objetiva.

Ainda que o contratado seja, de fato, uma empresa altamente especializada, ele não pode ser responsabilizado por falhas ou deficiências nos projetos, especialmente quando estas decorrem de informações incompletas ou imprecisas fornecidas pela própria Administração. A exigência de que o contratado inclua em sua proposta global os custos de complementações e acessórios omitidos nos projetos configura uma **transferência indevida de riscos**, violando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, que são pilares da licitação.

Nesse aspecto, o Tribunal de Contas da União já decidiu que as omissões decorrentes da má elaboração do projeto básico e/ou executivo são de responsabilidade do projetista:

PLANEJAMENTO - FALHAS NA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO - APURAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES DO PROJETISTA OU SETOR COMPETENTE - RECOMENDAÇÃO - TCU. Trata-se de auditoria destinada a avaliar a regularidade dos processos licitatórios e das contratações efetuadas por universidade federal. Foi auditada, entre outros pontos, impropriedade atinente à insuficiência de detalhamento dos objetos contratuais, que sofreram aditamento para a inclusão de itens não previstos originalmente e, portanto, não licitados. Nas contratações analisadas, foi constatada a má elaboração dos projetos básicos e executivos, que não apresentaram os elementos necessários e suficientes, com o nível de precisão adequado para caracterizar a obra, nos termos prescritos pelos arts. 6º, inc. IX, e 7º da Lei nº 8.666/93. A esse respeito, a equipe de fiscalização destacou que a realização de licitações de obras com projetos mal elaborados

é um problema crônico no âmbito da universidade auditada, conforme verificado já em 2008, por ocasião do exame da prestação de contas. Nesses termos, o Plenário recomendou à entidade, entre outras providências: “9.1. (...) que, **sempre que for constatada a existência de erro ou omissão relevante nos projetos das obras e serviços de interesse da universidade, proceda à devida apuração das responsabilidades do projetista e/ou setor competente que aprovou os projetos, com a finalidade de se evitar que, das falhas, resultem prejuízo para a administração ou grave perturbação da execução normal do objeto contratado**”. (TCU, Acórdão nº 918/2017 – Plenário). (TCU, Acórdão nº 918/2017 – Plenário).

O princípio da boa-fé objetiva (art. 422, CC), também aplicável às relações administrativas, impõe à Administração Pública o dever de agir com transparência, lealdade e cooperação. Ao transferir ao contratado a responsabilidade por omissões e imprevistos nos projetos, o edital viola esse princípio, criando uma situação de desequilíbrio contratual e onerando excessivamente o licitante

Ademais, a redação do item é ambígua e pode gerar insegurança jurídica, devendo ser ajustada para garantir clareza sobre a necessidade de aditivos e variações nos insumos e quantitativos. Tal redação culmina em um ambiente de insegurança jurídica, no qual o contratado pode ser onerado com custos imprevistos e não quantificáveis, mesmo em situações em que as omissões nos projetos decorram de falhas da Administração.

Isso pode levar a disputas contratuais, atrasos na execução da obra e aumento de custos, prejudicando tanto o contratado quanto a Administração. A clareza e a precisão nas disposições contratuais são essenciais para garantir a eficiência e a economicidade da execução do contrato.

De tal modo, a redação contratual deve:

- (i) Excluir a transferência indevida de responsabilidade por omissões e imprevistos nos projetos, que são de responsabilidade da Administração;

- (ii) Esclarecer que eventuais complementações e acessórios não previstos nos projetos básico e executivo serão objeto de aditivos contratuais, com revisão de preços e prazos, conforme a legislação aplicável;
- (iii) Garantir que o regime misto de execução (preço global e preço unitário) seja aplicado de forma coerente, sem sobrepor riscos indevidos ao contratado

Com isso, necessária a retificação do item impugnado para que contemple essa realidade, com sugestão de reforma para a seguinte redação:

**SUGESTÃO:** "2.2.5. O CONTRATADO será considerado especializado nos serviços em questão, devendo incluir em sua proposta os custos necessários à execução do objeto conforme os projetos básico e executivo fornecidos pela Administração. Eventuais complementações e acessórios não previstos nos projetos, mas necessários ao funcionamento das instalações, serão objeto de aditivos contratuais, com revisão de preços e prazos, conforme a legislação aplicável."

## **II.2 ITEM 1.5.1.1, b.1 (CAPACIDADE TÉCNICA OPERACIONAL) e ITEM 1.5.1.2, b.1 (CAPACIDADE TÉCNICA PROFISSIONAL) - "ANEXO XV" - DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO.**

Nos itens de qualificação técnica, tanto operacional da empresa quanto para o profissional, o Edital faz a seguinte exigência:

**"b.1) Execução de rebaixo com rachão, com quantidade mínima total de 185.000m<sup>3</sup>";**

O "Rachão" é uma camada constituída de material granular, composta por agregados graúdos, naturais ou britados, preenchidos a seco por agregados miúdos. É constituído por uma camada de apoio e outra complementar.

Já o preenchimento de "rebaixos" de cortes é a atividade realizada quando o solo escavado apresenta condições inadequadas para suportar a pavimentação e o tráfego. Genericamente, os rebaixos são preenchidos com materiais adequados, como

solos selecionados, granulares estáveis ou materiais artificialmente estabilizados, seguindo critérios de compactação rigorosos. A execução é feita em camadas sucessivas, compactadas para garantir resistência e estabilidade. A execução de (preenchimentos de) rebaixos não se diferencia quando adota materiais similares, como brita, rachão, pedra marroada, macadame ou saibro.

Brita, rachão, macadame e saibro são materiais granulares, usualmente empregados em obras de infraestrutura para preenchimento ou reforço de camadas de solo. O método de execução – que inclui transporte, espalhamento em camadas sucessivas e compactação com equipamentos apropriados (rolos compactadores ou similares) – é relativamente padronizado. Assim, os procedimentos de aplicação são semelhantes para esses materiais, não exigindo grandes variações nas capacidades técnicas da equipe.

Todos esses materiais demandam controle de compactação e verificação de densidade, mas os equipamentos e os métodos de ensaio são amplamente utilizados em obras rodoviárias e não diferem de forma significativa entre os materiais citados.

Por exemplo, o rachão e o macadame oferecem melhor drenagem em relação ao saibro, que é mais fino e menos permeável. O projeto deve considerar essas diferenças, mas o processo executivo permanece basicamente o mesmo. Isto é, a experiência de quem executa, requerida, é a mesma.

A drenagem adequada e a preparação do local são essenciais para todos esses materiais. Novamente, essas etapas são comuns a obras com diferentes materiais granulares, sem exigir uma especialização específica.

Ao exigir exclusivamente a experiência com "rachão", o edital exclui empresas que possuem expertise em outras técnicas de rebaixamento de similar complexidade, ou mais complexas, como: **(i)** Rebaixamento com uso de brita, saibro e macadame; **(ii)** Rebaixamento com utilização de concreto; **(iii)** Rebaixamento com técnicas de compactação e drenagem; **(iv)** Rebaixamento com uso de geossintéticos.

A execução de rebaixamento de terreno é uma atividade que envolve conhecimentos técnicos específicos, independentemente do material ou método utilizado.

Tais métodos são amplamente utilizados em obras de infraestrutura e demandam conhecimento técnico e capacidade operacional equivalentes, senão superiores, ao uso de rachão. O **rebaixamento com brita**, por exemplo, exige conhecimento em seleção de materiais, compactação e drenagem, além de controle de deformações ao longo do tempo. Em obras de infraestrutura rodoviária, o rebaixamento com brita é frequentemente utilizado em substituição ao "rachão", especialmente em áreas com maior exigência de drenagem e estabilidade.

Logo, importa destacar que a experiência com brita, além de similar, detém complexidade superior, pois a sua compactação é mais criteriosa que com o rachão, quanto menor for a granulometria comparada entre eles.

O conhecimento técnico reside mais no projeto básico (eleição do material) do que na execução, pois similar entre eles.

A limitação da prova de experiência com atestados que comprovam experiência similares ou superiores não se alinha com os princípios que norteiam o processo licitatório:

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

A **competitividade** é um dos pilares do processo licitatório, visando assegurar a participação do maior número possível de interessados qualificados. Ao limitar a comprovação de experiência a uma técnica específica, o edital reduz artificialmente o número de potenciais licitantes, o que pode resultar em menor concorrência e, conseqüentemente, em prejuízo à administração pública. A exigência, portanto, contraria o interesse público de obter a melhor proposta técnica e econômica.

O princípio da **isonomia** também assegura que todos os licitantes sejam tratados de forma igualitária, sem restrições injustificadas que privilegiem ou prejudiquem indevidamente determinados participantes. Ao exigir exclusivamente a experiência com "rachão", o edital exclui empresas que possuem expertise em outras técnicas de rebaixamento de similar complexidade, a exemplo daquelas acima mencionadas.

Mas não é só. A exigência de experiência exclusivamente com "rachão" não encontra respaldo em normas técnicas ou legais que justifiquem sua exclusividade. A Lei nº 14.133/2021 e demais normativas aplicáveis não preveem a restrição de metodologias para comprovação de experiência técnica, desde que estas demonstrem capacidade e complexidade equivalentes. Assim, a exigência configura-se como um requisito arbitrário, incompatível com o princípio da legalidade.

Com especial reforço, relembre-se que a prova da capacidade técnica, operacional e profissional, pode ser feita com a experiência na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

**Lei 14.133/2021, Art. 67, 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”;

A norma não restringe a comprovação a uma técnica ou metodologia específica, mas sim valoriza a **equivalência** e a **superioridade** em termos de complexidade. A complexidade tecnológica e operacional de um serviço deve ser

avaliada com base em critérios objetivos, tais como o planejamento, a execução, o controle de qualidade e a gestão de recursos, e **não apenas no material utilizado**.

“A validade da disciplina aplicada no caso concreto quanto aos requisitos de habilitação técnica depende da observância da proporcionalidade.

Especialmente em virtude da regra constitucional (art. 37, inc. XXI), somente poderão ser impostas exigências necessárias a proporcionar um mínimo de segurança à Administração Pública.

As características e peculiaridades da prestação a ser executada se constituem em critério para o estabelecimento dos requisitos de habilitação técnica. Todos aqueles que se revelem como não adequados ou excessivos são inválidos.

Somente é válido o requisito de habilitação quando for viável estimar que a ausência de seu preenchimento autoriza a previsão da incapacidade de o sujeito executar satisfatoriamente o objeto licitado”.

**(...) É vedado consagrar requisito de habilitação técnica que demande conhecimento, experiência ou qualquer outro atributo que ultrapasse o mínimo necessário à aptidão para desempenho da prestação objeto da contratação.**

É inválido o requisito de habilitação técnica que impedir a participação do sujeito na licitação, em casos em que ele dispuser dos atributos necessários para executar o objeto da contratação. Mais precisamente, é inválido exigir que o sujeito preencha exigências mais severas e amplas do que as minimamente necessárias para o desempenho satisfatório. A não observância dessa orientação implica restrição à competitividade e pode ser um meio de favorecimento ilícito a determinado sujeito”. (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas - Ed. 2021. Art. 67. Page RL-1.18)

Mais especificamente para a vedação de execução de objeto idêntico, no caso, uma técnica de execução desse serviço:

“Em primeiro lugar, não há cabimento em impor a exigência de que o sujeito tenha executado no passado obra ou serviço exatamente idêntico ao objeto da licitação.

O sujeito que executou obra ou serviço idêntico preenche os requisitos para disputar o certame e deve ser habilitado.

Mas também se deve reconhecer que a idoneidade para executar o objeto licitado pode ser evidenciada por meio da execução de obras ou serviços similares, ainda que não idênticos.

Em outras palavras, **a Administração não pode exigir que o sujeito comprove experiência anterior na execução de um objeto exatamente idêntico àquele licitado - a não ser que exista alguma justificativa lógica, técnica ou científica que dê respaldo a tanto**". (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas - Ed. 2021. Art. 67. Page RL-1.18).

E na Jurisprudência do TCU, ainda vigente, vez que a Lei 14.133/2021 não inovou quanto ao espírito da finalidade de comprovação da qualificação técnica:

"1. Em regra, a fim de não restringir o caráter competitivo do certame, as exigências para demonstração da capacidade técnico-operacional de licitante **devem se limitar a aspectos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações pelo futuro contratado**, mediante justificativas tecnicamente fundamentadas." (Acórdão 925/2019, Plenário, rel. Min. Ana Arraes).

"As exigências relativas à capacidade técnica guardam amparo constitucional e não constituem, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo de licitações conduzidas pelo Poder Público. Tais exigências, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, **não podem ser desarrazoadas a ponto de comprometer o caráter competitivo do certame, devendo tão somente constituir garantia mínima suficiente de que o futuro contratado detém capacidade de cumprir com as obrigações contratuais**. Tais exigências ser sempre devidamente fundamentadas, de forma que fiquem demonstradas inequivocamente sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado". (Acórdão 1.942/2009, Plenário, rel. Min. André Luís de Carvalho).

Por fim, não houve qualquer demonstração de que o "rachão" seja a única técnica capaz de atender às necessidades do objeto licitado, nem que outras metodologias de rebaixamento, como o uso de brita, concreto ou geossintéticos, sejam inadequadas ou insuficientes. A ausência de motivação técnica para a exigência configura, portanto, um vício de legalidade, violando não apenas o art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021, mas também os princípios da **motivação** e da **transparência** que regem a administração pública.

"A inexistência dessa motivação circunstanciada se constitui, por si só, em vício insanável, que acarreta a invalidade da decisão administrativa e do edital. Ressalte-se sempre que o regime de invalidação da licitação e da

contratação administrativa previsto no art. 147 da Lei 14.133/2021 é refratário ao desfazimento de situações jurídicas consolidadas.

A existência da motivação circunstanciada acarreta a aplicação da teoria dos motivos determinantes. Independentemente da titularidade de competência discricionária, a decisão concreta quanto aos requisitos de habilitação técnica comporta controle relativamente aos motivos contemplados na sua fundamentação". Isso envolve a efetiva existência dos fatos invocados, a satisfatoriedade das análises desenvolvidas e a compatibilidade entre a decisão adotada e os motivos invocados". (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas - Ed. 2021. Art. 67. Page RL-1.18).

Em síntese, a exigência de experiência exclusiva com "rachão" desrespeita o art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021, que prevê a comprovação de capacidade operacional por meio de serviços de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. A restrição, além de ser juridicamente inconsistente, prejudica a competitividade do certame e o interesse público. Portanto, recomenda-se que o edital seja retificado para permitir a comprovação de experiência por meio de outras técnicas de rebaixamento de similar complexidade, em conformidade com a legislação vigente.

### **II.3 DA MODALIDADE DA LICITAÇÃO - MENOR DESCONTO (LINEAR AOS PREÇOS UNITÁRIOS).**

Seja sob o título de menor preço, seja como maior desconto, o desconto linear em empreitadas de preços unitários é bastante comum e traz a vantagem de prevenir jogos de planilhas, sobretudo quando a solicitação dos bens e serviços unitários pode ser discricionária.

Não é o caso em obra de implantação de rodovia, mesmo que sob empreitada de preços unitários.

Aqui não há risco de preverem quantitativos desproporcionais para se solicitar com maior frequências e quantidade aqueles de menos desconto, ensejando, ao final sobrepreço e locupletamento.

Ao contrário de serviços continuados (como de manutenção de rodovias ou sistemas de iluminação), o projeto básico aqui é típico de empreitada integral. Logo, com quantitativos unitários, a rigor, devidamente previstos, obviamente com possíveis margens (pequenas) de manobra e imprevistos.

Quando aplicado o desconto linear a obras complexas que envolvem múltiplos serviços e insumos, como pavimentação, drenagem, terraplanagem, sinalização e mobilização, a administração perde a oportunidade de contratar ao menor preço. Cerceia o particular de dar o maior desconto nos itens em que possui maior eficiências (por verticalização, know-how, acordos comerciais etc.)

Os descontos uniformes podem levar a distorções também porque alguns serviços e/ou insumos têm margens menores que outros. Isto é, além de perder o desconto inerentes às especialidades de cada licitante, ainda perde, em alguns itens, descontos mais profundos que são concedidos como regra de mercado.

Por exemplo, um desconto de 10% pode ser viável para a terraplanagem, mas inviável para um insumo de pavimentação. Com isso, o desconto fica limitado ao menor, pois risco de um desconto excessivo num item de pouca margem (e/ou elevada volatilidade) torna-se imprudente ao particular.

Como o quantitativo total, a partir do projeto básico, neste tipo de objeto é confiável, deve ser adotado o critério de julgamento de menor preço global, resultante do somatório dos preços e quantidades unitárias do projeto. Com o devido respeito, é neste critério que os particulares efetivamente entregam a sua melhor proposta (para objetos cujos totais são predeterminados).

Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço **considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.** § 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento.

Ainda, cabe destacar que a administração permanece protegida de distorções nessa modalidade, no caso concreto, de regime de execução de empreitada por preços unitários, pois cada preço unitário, ainda que com desconto variável, está limitado ao preço máximo unitário por item, como condição de validade da proposta.

Por fim, como o particular, para cada item, compõe de verdade (e não por ficção, de desconto linear, por conta de chegada) o seu custo unitário, são muito menores as possibilidades e riscos de pedidos de reequilíbrio por variação de insumos. Isto é, na média, no desconto linear, durante o contrato, o particular, por definição, já parte de um preço que não é o “ideal”, podendo ser maior ou menor do que aquele que ele adotaria se detivesse total controle do orçamento da obra. Isso é sempre um elemento catalizador de sub ou sobrepreço por item. Isto é, o outro lado da moeda de a administração perder o maior desconto global possível por item, é ainda ter que enfrentar pleitos de reequilíbrios de itens que linearmente sofreram desconto excessivo e depois encontraram reajustes de mercado.

## VII. PEDIDOS

Em vista do exposto, requer-se o acolhimento da impugnação para as seguintes finalidades:

1. Seja reformada a cláusula 2.2.5 do instrumento contratual (Anexo I), aplicando-se a seguinte redação: "2.2.5. O CONTRATADO será considerado especializado nos serviços em questão, devendo incluir em sua proposta os custos necessários à execução do objeto conforme os projetos básico e executivo fornecidos pela Administração. Eventuais complementações e acessórios não previstos nos projetos, mas necessários ao funcionamento das instalações, serão objeto de aditivos contratuais, com revisão de preços e prazos, conforme a legislação aplicável."
2. Sejam retificados os itens “1.5.1.1, b.1” e “1.5.2.1, b.1”, do Anexo XV, para permitir a comprovação de experiência por meio de outras técnicas de rebaixamento de similar complexidade, em conformidade com a legislação vigente.

3. Seja a licitação realizada pela modalidade de “menor preço global”, permitindo-se aos licitantes apresentem propostas e descontos unitários específicos, limitados aos preços máximos do orçamento do projeto.

De Curitiba, 23 de janeiro de 2025.

João Guilherme Duda  
OAB/PR 42.473



ePROTOCOLO



Documento: **Impugnacao\_Edital\_AMEP.\_assinado\_jg1.pdf**.

Assinatura Qualificada Externa realizada por: **Joao Guilherme Duda** em 23/01/2025 16:35.

Inserido ao protocolo **22.838.109-8** por: **Paulo Jose Bueno Brandao** em: 28/01/2025 17:35.



Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:  
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarDocumento> com o código:  
**77f3904f88fa830b9006475d5f756c3**.