

Prefeitura Municipal de Osório/RS
Comissão de Licitação

Ref.: Edital de Concorrência Eletrônica Nº 03/2025
Processo nº 7913/2025 e 8959/2025

APEMA – CONSTRUTORA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob n.º 15.111.439/0001-69, situada à Avenida Flores da Cunha, n.º 5124 Sala 01, Bairro Zona Nova, Tramandaí/RS, CEP 95590-000, e-mail: apemaconstrutora@gmail.com, telefone: (51) 98081-5548, representada pelo seu administrador, vem à Vossa presença, respeitosamente, apresentar, **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, com base no artigo 164, da Lei 14.133/2021, com base nas razões a seguir expostas:

1. DO EDITAL

O edital em questão estabelece regras do processo licitatório destinado a contratação de pessoa jurídica especializada de obras e serviços de engenharia para a construção de UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE Tipo II – UBS Glória, a serem executados em regime de contratação semi-integrada, conforme condições, quantidades e especificações técnicas detalhadas no Termo de Referência/Relatório Técnico e demais anexos, na modalidade concorrência eletrônica, com critério de julgamento de menor preço.

No caso, a impugnante necessita obter esclarecimentos sobre os atestados de responsabilidade técnica, a exigência de atestado para metragens superiores a 50% da obra licitada, bem como a exigência de atestado para a execução de serviços acessórios e de valor irrelevante (menos de 4% do valor total do preço licitado), evitando assim o risco de qualquer direcionamento da licitação, primando pela ampla competitividade entre todas as empresas, regularmente hábeis para executar o serviço.

Dito de outra forma, da forma como a redação foi proposta a exigência está contrariando o entendimento do Tribunal de Contas da União, bem como a literalidade da Nova Lei de Licitações, restando clara que se mantida a redação serão feridos diretamente os princípios constitucionais e administrativos consagrados no caput do art. 5º e 37º da Constituição Federal e na Lei nº 14.133/2021.

Sendo assim, a impugnante entende que é absolutamente necessário obter esclarecimento acerca do que o edital prevê:

8.12. Apresentação de profissional(is) Engenheiro(a) civil ou Arquiteto(a), devidamente registrado(s) no conselho profissional competente, detentor(es) de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes:

Descrição da atividade / Quantidade mín.

Projeto de fundações profundas 300 m²
Projeto de instalações elétricas – bifásico 300 m²
Execução de fundações profundas 300 m²
Execução de estruturas de concreto armado 300 m²
Execução de instalações elétricas – bifásico 300 m²
Execução de parede drywall 300 m²
Execução de piso granilite 300 m²
Execução de cobertura platibanda, com estrutura em madeira e telha de fibrocimento 300 m²
Execução de cobertura de estrutura metálica 15 m²
Execução de instalações de gases medicinais 150 m²
Execução de sistema de prevenção de descargas elétricas 150 m²
Execução de cobertura metálica 10 m²
Execução de reservatório tipo Taça Metálica 1 unidade

Considerando as exigências do edital, deve ser retificado ou esclarecido os itens acima, a fim de evitar a restrição indevida de atestado ou certidão de capacidade técnica bem como direcionamento da licitação, devendo-se aceitar atestados ou certidões de empresas que cumpram os requisitos da legislação, situação que justifica a presente impugnação, cujas razões seguem:

2. DA IMPUGNAÇÃO

2.1. DA CORREÇÃO DA METRAGEM MÍNIMA EXIGIDA E DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA AMPLA COMPETIVIDADE

Compulsando detidamente o edital e o termo de referência, deve-se apresentar esclarecimentos sobre o atestado de responsabilidade técnica.

O edital exige comprovação de experiência anterior em obras de 300m², **enquanto a obra a ser executada possui 500,17m²**. Tal exigência contraria a jurisprudência pacífica do TCU, que estabelece o limite máximo de 50% para exigência de capacitação técnica:

Exigência de comprovação de experiência em percentual superior a 50% dos quantitativos a executar é excessiva, pois pode restringir indevidamente a competitividade. Tais exigências devem se limitar aos mínimos que garantam a qualificação para a execução do empreendimento.
Acórdão 397/2013-Plenário

A exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, para fins de atestar a capacidade técnico-operacional, deve guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto e recair, simultaneamente, sobre as parcelas de maior relevância e valor significativo. Como regra, os quantitativos mínimos exigidos não devem ultrapassar 50% do previsto no orçamento base, salvo em condições especiais e devidamente justificadas no processo de licitação.
Acórdão 244/2015-Plenário

É ilícita a exigência de número mínimo de atestados de capacidade técnica, assim como a fixação de quantitativo mínimo nesses atestados superior a 50% dos quantitativos dos bens ou serviços pretendidos, a não ser que a especificidade do objeto recomende o estabelecimento de tais requisitos.
Acórdão 1052/2012-Plenário

Conforme reconhecido pela própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União, é ilícita a exigência superior a 50% dos quantitativos mínimos, sendo assim, deve ser retificada a exigência acima desse percentual, evitando assim o risco

de qualquer direcionamento da licitação, cumprindo assim o parâmetro constitucional do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, que trata do princípio da impessoalidade (entre outros), bem como assegura a igualdade de condições entre todos os concorrentes participantes de licitações públicas, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, **impessoalidade**, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados **mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Em harmonia com a Constituição Federal, a Lei 14.133/2021, que regulamenta o artigo e o inciso supra referido, apoiando-se no princípio da isonomia e da competitividade, destacando-se que, a restrição de participação de empresas frustra o caráter competitivo do certame na medida em que infringe o artigo 5º, da Lei 14.133/2021 e artigo 47, §1º, III, também da Lei 14.133/2021.

Dito de outra forma, exigir atestado ou certidão, sem qualquer justificativa técnica impõe uma maior oneração ao certamista, o que, por conseguinte, eleva o preço do serviço e impõe maiores gastos aos cofres públicos, o que não nem de longe desejável pela Lei n. 14.133/2021, tampouco pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, o certame em questão não pode violar diretamente a regra da ampla competitividade, isonomia e impessoalidade do procedimento, elementos salvaguardados pelos dispositivos acima transcritos, consolidados na jurisprudência.

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. AQUISIÇÃO DE CAMINHÃO CAÇAMBA. ANULAÇÃO DO EDITAL N. 036/2015. DIRECIONAMENTO DO CERTAME. **FRUSTRAÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO DO PROCESSO LICITATÓRIO. PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E ISONOMIA.** Hipótese em que o município apelante, por meio do Edital n. 036/2015, **em que buscou a aquisição de caminhão caçamba**, elencou como exigência que todos os caminhões integrantes da frota deveriam ser fabricados pela montadora Mercedes Benz, com suporte no Decreto Executivo n. 138/07, visando à

padronização da frota. Todavia, tal medida claramente frustra o caráter competitivo do processo licitatório, bem como afronta os princípios da impessoalidade e isonomia, na medida em que há evidente direcionamento do certame para montadora específica, impedindo a concorrência (elemento inerente e imprescindível ao processo licitatório), de modo a ensejar a declaração de nulidade do referido edital. Aplicabilidade do art. 37, XXI, da CF, bem como dos arts. 3º, §1º, I; e 7º, § 5º, ambos da Lei n. 8.666/93. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70076321587, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em: 28-03-2018)

Ao restringir a participação por meio de exigências desproporcionais, o edital compromete a competitividade, elevando artificialmente os custos e afastando propostas mais vantajosas ao interesse público, uma vez que com menos empresas participando da licitação, aumenta o risco de sobrepreço ou carência de opções qualificadas, desvirtuando o objetivo da licitação de buscar a melhor proposta com o melhor preço.

Além disso, a redação contraria expressamente o art. 67, §1º e §2º da Lei nº 14.133/2021, ferindo gravemente o princípio da legalidade (CF, art. 37, caput e 5º da Lei nº 14.133/21)

O princípio da legalidade impõe à Administração Pública o dever de agir estritamente conforme a lei. Ao exigir condições técnicas não previstas nem justificadas por critérios objetivos ou legais, o edital extrapola o que dispõe o art. 67, §1º e §2º da Lei 14.133/21, que determina que:

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

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

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Neste norte, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu por determinar a retificação de edital de modo a ampliar o rol de licitantes para o certame, conforme demonstra-se pela transcrição da ementa que segue:

Ementa: AGRAVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PREGÃO ELETRÔNICO. FORNECIMENTO DE SAIBRO. **EDITAL RETIFICADO. MODULAÇÃO DO**

REQUISITO EXIGIDO. DISTÂNCIA MÁXIMA. LOCALIZAÇÃO DE DEPÓSITO LICENCIADO DENTRO DO PERÍMETRO DE 13KM DO PRÉDIO DA PREFEITURA. LIMITAÇÃO DA COMPETITIVIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. ART. 3º, §1º, INC. I, DA LEI 8.666. 1. Em que pesem os argumentos do agravante a respeito das justificativas técnicas de redução dos custos de deslocamento com a consequente desoneração dos cofres públicos, em cognição sumária, **resta comprovada a verossimilhança das alegações do impetrante, pois a exigência da distância máxima limita o número de proponentes em afronta aos princípios gerais da licitação estabelecidos na Lei nº 8.666 contrariando o princípio da igualdade disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal.** 2. O fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação caracteriza-se pelo fato de não existirem outras propostas e a eventual abertura de novo processo licitatório, antes do julgamento final do Mandado de Segurança acarretará prejuízo tanto ao impetrante, quanto à administração pública e a terceiros. 3. Presentes os requisitos legais autorizadores da medida pretendida, a teor do que dispõe o inciso III do art. 7º da Lei nº 12.016/2009 cumulado com o artigo 273 do Código de Processo Civil, **impõe-se a suspensão da abertura de novo processo licitatório para registro de preços de saibro peneirado destinado à conservação de vias urbanas e rurais do Município de Osório, objeto do Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 02/2014 - Retificado, até o julgamento final do Mandado de Segurança.** 4. As alegações traçadas no recurso não se mostram razoáveis para reformar a decisão monocrática, uma vez que o julgado enfrentou a questão de acordo com a legislação aplicável à espécie. **NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO.**(Agrav. Nº **70060737616**, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Julgado em: 20-08-2014)

No caso, a administração, com a redação proposta no edital, sem o regular esclarecimento, impõe indevidamente restrição a competitividade do certame, direcionando a licitação para empresas de construção civil, contrariando os princípios da ampla concorrência, isonomia, competitividade, legalidade, e moralidade administrativa, respeitando a lógica da súmula 263, do TCU:

“para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.”

A exigência específica de certidão ou atestado acima do limite legal, sem qualquer justificativa técnica, viola os princípios mais mezinhos de direito.

Assim, a metragem mínima exigida deve ser reduzida para 250m², sob pena de invalidação da licitação por violação à competitividade, proporcionalidade e legalidade.

2.2. DA INDEVIDA EXIGÊNCIA DE ATESTADO PARA A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS ACESSÓRIOS E DE VALOR IRRELEVANTE

O edital impõe, como condição de qualificação técnica, experiência anterior na execução de diversos itens que não são centrais nem representam percentual significativo do valor da obra, a saber:

Paredes em drywall
Piso tipo granilite
Instalações de gases medicinais
Sistema de prevenção de descargas atmosféricas
Cobertura metálica
Reservatório tipo taça metálica

A planilha orçamentária da licitação demonstra que nenhum desses itens representa sequer 4% do custo total da obra. Portanto, a exigência viola o art. 67, §1º da Nova Lei de Licitações e constitui fator de restrição indevida à competitividade, já que impede a participação de empresas plenamente capacitadas para a execução do objeto principal, mas que não possuam registros em serviços acessórios e específicos.

A exigência de atestado para itens técnicos acessórios (por exemplo execução de drywall) como condição para habilitação, sem justificativa técnica compatível, configura um risco imenso de direcionamento da licitação, favorecendo empresas específicas com perfil técnico restrito.

O TCU, de forma reiterada, entende como irregular a inserção de exigências que não guardam pertinência direta com a complexidade do objeto principal.

Portanto, a exigência de atestados para efeito de comprovação da qualificação técnica será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação. Consideram-se parcelas de valor significativo as que tenham valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação.

Assim sendo, a manutenção da redação atual do edital fere diretamente princípios constitucionais e administrativos consagrados no caput do art. 37 da Constituição Federal e na Lei nº 14.133/2021 em art. 5º, como o princípio da legalidade, da isonomia e da ampla competitividade.

Retratado anteriormente acima, mas sempre relevante em questões administrativas, o princípio da legalidade decorre da assunção de que a Administração Pública só poderá agir nos limites estritos da lei. Ao exigir comprovações técnicas de

serviços que não são de maior relevância e valor significativo, contrariando expressamente o art. 67, §1º da Lei nº 14.133/2021, o edital incorre em evidente ato ilegal e viola o princípio da legalidade.

A seu turno o princípio da isonomia é essencial para a lisura do certame. A imposição de exigências específicas e desnecessárias beneficiando indiretamente um grupo restrito de empresas, fere o princípio da isonomia, eis que existem diversas empresas tecnicamente aptas para executar o objeto principal da obra sendo indevidamente excluídas por não apresentarem experiência em itens irrelevantes.

Por fim, ao restringir a participação por meio de exigências desproporcionais, o edital compromete a competitividade, elevando artificialmente os custos e afastando propostas mais vantajosas ao interesse público, sendo evidente que com menos empresas participando da licitação, aumenta o risco de sobrepreço ou carência de opções qualificadas, desvirtuando o objetivo da licitação de buscar a melhor proposta com o melhor preço.

O fato é que a exigência de atestado ou certidão específicos evidenciam o risco do claro direcionamento do processo licitatório e do respectivo resultado a um fornecedor específico de serviço, na medida em que limita excessivamente os possíveis participantes, ferindo competitividade dos licitantes.

No caso, a exigência em questão não tem o condão de delimitar as peculiaridades do objeto do certame, que estão ligados a construção civil em geral, viabilizando a ampla concorrência, que, por sua vez, é característica inerente e imprescindível a qualquer processo licitatório.

Não se pode deixar de lado a finalidade da licitação, qual seja, a celebração de contrato administrativo com aquele que oferecer melhor proposta ao ente público. Nas palavras de Rafael Carvalho Rezende. Oliveira: “(...) a licitação é um procedimento instrumental que tem por objetivo uma finalidade específica: celebração do contrato com o licitante que apresentou a melhor proposta.” (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e contratos administrativos. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo; Método, 2012. p. 30). Nesse sentido:

Neste sentido, cabe ainda arrolar lição de Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que esta visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurara a igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. Esse princípio, que hoje está expresso no artigo 37, XXI, da Constituição, veda o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais.

No §1º, inciso I, do artigo 3º da Lei nº 8.666, está implícito outro princípio da licitação, que é o da **competitividade** decorrente do princípio da isonomia: é vedado aos agentes públicos "admitir, prever, incluir, ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam, ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 355.)

Sendo assim devem ser retiradas as exigências de atestados específicos nos serviços acessórios acima citados, nos termos do art. 67, §1º da Lei 14.133/2021.

2.3. DA DIVERGÊNCIA ENTRE O EDITAL E A PLANILHA ORÇAMENTÁRIA – RETIRADA DE ITEM INDEVIDO

O item referente ao “reservatório tipo taça metálica” sequer consta na planilha orçamentária como item de execução. Ao contrário, o que está previsto é uma cisterna, o que revela erro material e falta de alinhamento técnico entre o Termo de Referência e o orçamento proposto no edital.

Isso compromete a segurança jurídica do certame e contraria o disposto no art. 22, § 1º da Lei 14.133/2021, que exige que o edital tenha clareza e coerência para permitir a adequada formulação das propostas:

Art. 22, § 1º – O edital conterá as informações necessárias e suficientes, com clareza e precisão, para propiciar a plena compreensão de seu objeto e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Sendo assim, deve ser retirada a exigência incompatível.

Face ao exposto, fica absolutamente demonstrada a necessidade da administração pública direta em retificar o edital e seus anexos ou apresentar esclarecimentos sobre o edital.

3. DOS PEDIDOS

Em face do exposto requer seja conhecida e provida a presente impugnação a fim de que seja apresentado os esclarecimentos necessários, conforme artigo 164 da Lei 14.133/2021, para:

- a) A **correção da metragem mínima exigida** para comprovação de capacidade técnica, fixando-se o limite de **250m²**, conforme interpretação do TCU;
- b) **retirada das exigências de experiência técnica específica nos serviços acessórios (menos de 4% do valor global)** acima citados, nos termos do art. 67, §1º da Lei 14.133/2021;
- c) A **retificação do Termo de Referência**, com a exclusão do item “reservatório tipo taça metálica”, inexistente na planilha orçamentária;
- d) A eventual **prorrogação do prazo de apresentação das propostas**, caso as alterações impactem nos elementos técnicos das propostas a serem formuladas.

Nesses termos, pede deferimento.

Tramandaí/RS, 27 de Maio de 2025.

Apema – Construtora Ltda
CNPJ: 15.111.439/0001-69
Ronieli Dornelles da Silva
Sócia-Administrativa
CPF: 050.373.370-97