

Relatório Nº 21/2025 – SLU/PRESI/CONTRAT

Brasília, 25 de julho de 2025.

Assunto: Resposta à Impugnação.

Impugnante: SOTKON BRASIL – INDÚSTRIA, COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA

Ato Impugnado: Edital do Pregão Eletrônico nº 90.002/2025, que visa o Registro de Preços para contratação de empresa especializada no fornecimento, instalação e eventual realocação e reposição de até 200 (duzentos) contentores semienterrados, conforme especificações e quantitativos constantes no Anexo I do Edital.

Processo SEI nº 00094-00001927/2024-12

A Pregoeira, no uso de suas atribuições legais e regulamentares, e em atenção à impugnação apresentada pela empresa **SOTKON BRASIL - INDÚSTRIA, COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA**, vem, respeitosamente, encaminhar manifestação conforme Nota Técnica N.º 2/2025 - SLU/PRESI/COPER-INST-07 (SEI nº 176895440) quanto aos pontos suscitados, fundamentação a seguir.

1. DA AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA EM CASO DE ATRASO NO PAGAMENTO E FALTA DE PREVISÃO DOS CRITÉRIOS DE REAJUSTE

1.1. A impugnante sustenta que o edital não atenderia ao disposto no art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, ao deixar de prever, de forma expressa, os critérios de compensação financeira em caso de eventual atraso nos pagamentos devidos pela Administração, bem como o índice e a data-base aplicáveis ao reajustamento dos preços contratados.

1.2. Em análise às alegações apresentadas, entendeu-se pertinente o acolhimento da impugnação, de modo a conferir maior precisão e segurança jurídica ao instrumento convocatório.

1.3. Assim, o Termo de Referência foi devidamente atualizado com o objetivo de sanar as lacunas apontadas, passando a prever, nos Subitem 9.6 - Em caso de atraso no pagamento por parte da CONTRATANTE, os valores devidos à CONTRATADA serão atualizados monetariamente entre o término do prazo contratual para pagamento e a data da efetiva quitação, mediante aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a título de correção monetária. **E do item 9.9 Reajuste e Reequilíbrio Econômico-Financeiro**, as condições específicas para o reajuste de preços e os critérios de compensação por atraso no pagamento, em estrita observância ao disposto no art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

1.4. Dessa forma, **acolhe-se a impugnação quanto ao ponto**, com a conseqüente **atualização do Termo de Referência**, resguardando-se a legalidade, a transparência e o equilíbrio econômico-financeiro contratual.

1.5. **Recomenda-se à área competente que mantenha a necessária simetria e coerência entre todos os documentos do instrumento convocatório, promovendo, se for o caso, ajustes redacionais pontuais com vistas ao aperfeiçoamento da redação final.**

2. DA CONTRADIÇÃO QUANTO AO MOMENTO DE APRESENTAÇÃO DOS LAUDOS TÉCNICOS

2.1. A impugnação sustenta que haveria ambigüidade entre o subitem 10.3.5.6 do Termo de Referência, que determina à futura CONTRATADA a obrigação de apresentar laudos técnicos, e a subcláusula 4.3.2 da minuta contratual, que menciona a apresentação “no ato da habilitação técnico-operacional”, sugerindo que o documento seria condição de habilitação, e não de execução contratual. Com base nisso, pleiteia-se a retificação do edital.

- 2.2. Todavia, o termo de referência é bem claro.
- 2.2.1. **Da correta interpretação dos dispositivos questionados**
- 2.2.2. **O subitem 10.3.5.6 do Termo de Referência estabelece o seguinte:**
- 2.2.3. **A contratada também deverá apresentar os seguintes laudos no âmbito da qualificação técnico-operacional: [...]**
- 2.3. Este subitem está inserido no item “Qualificação Técnico-Operacional”, localizado dentro da seção “Exigências de Habilitação”, integrante do capítulo “Forma e Critérios de Seleção do Fornecedor e Forma de Fornecimento” do Termo de Referência. Essa estrutura textual evidencia, de forma inequívoca, que os laudos técnicos são exigências da fase de habilitação, e não documentos a serem apresentados somente durante a execução contratual.
- 2.4. Tal entendimento é corroborado pelo item 3.4.2 do próprio Termo de Referência, que expressamente dispõe:
- 2.4.1. **A CONTRATADA deverá apresentar, no ato da habilitação técnico-operacional, os seguintes laudos técnicos, todos devidamente emitidos pelo fabricante ou por laboratório certificado e acompanhados da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART): [...]**
- 2.5. O uso da expressão “CONTRATADA” deve ser compreendido como uma referência à futura adjudicatária do certame, adotada por estilo redacional comum em Termos de Referência voltados à instrução de processos licitatórios. Tal emprego, contudo, não altera a natureza do comando normativo, tampouco afasta o fato de que a apresentação dos laudos está claramente vinculada à etapa de habilitação, como condição para demonstração da capacidade técnico-operacional da licitante.
- 2.6. Além disso, todos os dispositivos mencionados utilizam a locução “no ato da habilitação técnico-operacional” de forma literal, o que reforça a interpretação de que tais documentos são exigíveis previamente à assinatura contratual, permitindo à Administração verificar, de maneira objetiva e técnica, se os produtos ofertados atendem aos requisitos mínimos estabelecidos no edital.
- 2.7. Assim, não há qualquer contradição ou ambiguidade entre o Termo de Referência.
- 2.8. Diante do exposto, verifica-se que:
- 2.8.1. Os laudos técnicos dos equipamentos são, sim, exigência da fase de habilitação técnico-operacional, conforme expressamente previsto no Termo de Referência.
- 2.9. **Dessa forma, manifesta-se pela correta redação no TR, contudo, recomenda-se à área competente que mantenha a necessária simetria e coerência entre todos os documentos do instrumento convocatório, promovendo, se for o caso, ajustes redacionais pontuais com vistas ao aperfeiçoamento da redação final.**

3. DIVERGÊNCIA QUANTO A INVERSÃO DE FASES

- 3.1. A impugnação sustenta a existência de aparente divergência entre o subitem 2.1.11.5 do Termo de Referência, que faria menção à adoção da inversão de fases – com a habilitação sendo realizada anteriormente ao julgamento das propostas –, e o item 7 do Edital, o qual prevê expressamente o rito procedimental estabelecido no art. 17 da Lei nº 14.133/2021, consistente na análise das propostas seguida da habilitação do licitante classificado em primeiro lugar.
- 3.2. Alega-se, ainda, que tal incongruência poderia ensejar insegurança jurídica, comprometer a isonomia entre os licitantes e implicar violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.
- 3.3. Diante do exposto, acolhe-se parcialmente a impugnação no que se refere ao ponto indicado, com a consequente atualização dos subitens 2.1.11.5 a 2.1.11.7 do Termo de Referência, de modo a assegurar a necessária conformidade com o rito licitatório previsto no Edital e na legislação vigente, resguardando-se os princípios da legalidade, da transparência e do equilíbrio econômico-financeiro contratual.
- 3.4. **Além de inserção do subitem 10.1.2- Nos termos do § 1º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, e conforme fundamentação apresentada no item *Justificativa* deste Termo de Referência, será adotado o rito com inversão das fases, com a análise da habilitação ocorrendo antes do julgamento das propostas, em razão da complexidade técnica e da relevância da qualificação da**

contratada para a adequada execução do objeto.

3.5. **Recomenda-se, ademais, à unidade competente que promova a revisão dos demais documentos integrantes do instrumento convocatório, a fim de garantir uniformidade, coerência e simetria entre seus dispositivos, procedendo, se necessário, a ajustes redacionais pontuais com vistas ao aperfeiçoamento da redação final.**

3.6. Em complementação, esta pregoeira informa que apesar do sistema compras ainda não estar parametrizado para a inversão de fases, este SLU vem adotando o procedimento, com base no §1º do Art. 17 da Lei nº 14.133/2021, por isso a etapa de lances, acontece antes da solicitação da documentação de habilitação, ressaltando que os preços só serão avaliados após a análise da habilitação de todos os participantes do certame.

3.7. Portanto, será publicado novo edital com as regras pertinentes.

4. DIVERGÊNCIA QUANTO AO MODO DE DISPUTA

4.1. A impugnante identifica que o modo de disputa estabelecido no instrumento convocatório, assim como no Portal compras, "ABERTO E FECHADO", contém as regras apenas do modo de disputa Aberto.

4.2. Dessa forma, a pregoeira verificou tal erro material, sendo assim, o modo de abertura a ser adotado pela presente licitação será o "ABERTO".

4.3. Portanto, será publicado novo edital, com a correção do modo de disputa, no preâmbulo do presente edital e no sistema compras.

5. DIVERGÊNCIA QUANTO À EXIGÊNCIA DE CAPITAL SOCIAL OU PATRIMÔNIO LÍQUIDO

5.1. A impugnação sustenta que haveria **contradição entre o item 7.2.3, alínea “e”, do Edital** – que exige **capital social ou patrimônio líquido de 10%** do valor estimado da contratação como alternativa ao não atendimento dos índices de solvência – e o **subitem 10.3.4.8 do Termo de Referência**, que estabelece **5% do valor da contratação exclusivamente para o patrimônio líquido**.

5.2. **Essa comissão ratifica o contido no Termo de Referência subitem 10.3.4.8 - Caso a empresa licitante apresente resultado inferior ou igual a 1 (um) em qualquer dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), será exigido para fins de habilitação patrimônio líquido mínimo de 5% (cinco por cento) do valor total estimado da contratação.**

5.3. **Recomenda-se, à unidade competente que promova a revisão dos documentos integrantes do instrumento convocatório, a fim de garantir uniformidade, coerência e simetria entre seus dispositivos, procedendo, se necessário, a ajustes redacionais pontuais com vistas ao aperfeiçoamento da redação final.**

5.4. Foi verificado por esta pregoeira, erro material no presente edital.

5.5. Portanto, será publicado novo edital, com a devida correção.

6. DIVERGÊNCIA QUANTO A VALIDADE DA PROPOSTA

6.1. A impugnação sustenta que haveria **contradição entre o subitem 4.8 do Edital**, que estabelece prazo de validade da proposta **não inferior a 90 dias**, e o **modelo de proposta de preços**, que indicaria validade **não inferior a 60 dias**.

6.2. **Recomenda-se, à unidade competente que promova a revisão dos documentos integrantes do instrumento convocatório, a fim de garantir uniformidade, coerência e simetria entre seus dispositivos, procedendo, se necessário, a ajustes redacionais pontuais com vistas ao aperfeiçoamento da redação final.**

6.3. Foi verificado por esta pregoeira, erro material no presente edital.

6.4. Portanto, será publicado novo edital, com a devida correção, conforme modelo anexo do TR.

7. DIVERGÊNCIA QUANTO AO REGIME DE EXECUÇÃO

7.1. A impugnação sustenta que haveria **contradição insanável entre o preâmbulo do edital**,

que indicaria regime de **empreitada por preço unitário**, e o **subitem 6.6.1**, que mencionaria regime de **execução por preço global**. A partir dessa leitura, conclui-se pela alegada necessidade de retificação e republicação do instrumento convocatório.

7.2. **Recomenda-se, à unidade competente que promova a revisão dos documentos integrantes do instrumento convocatório, a fim de garantir uniformidade, coerência e simetria entre seus dispositivos, procedendo, se necessário, a ajustes redacionais pontuais com vistas ao aperfeiçoamento da redação final.**

7.3. Foi verificado por esta pregoeira, erro material no presente edital.

7.4. Portanto, será publicado novo edital, com a devida correção no item.

8. DIVERGÊNCIA QUANTO AO PRAZO PARA INÍCIO DOS SERVIÇOS

8.1. **Do questionamento quanto ao prazo para início da execução contratual.**

8.2. A impugnação alega haver contradição entre:

8.2.1. o **subitem 5.2.1 do Edital**, que estabelece prazo de **60 (sessenta) dias corridos** após a assinatura da ordem de serviço para início da execução;

8.2.2. e a **Cláusula VI da Minuta da Ata de Registro de Preços**, que fixa prazo de **30 (trinta) dias corridos** para o mesmo marco.

8.3. **Conforme disposto no item 5.2 – Prazo de Entrega – do Termo de Referência, especificamente em seu subitem 5.2.1, a CONTRATADA deverá dar início à prestação dos serviços em até 60 (sessenta) dias corridos após a assinatura da Ordem de Serviço.**

8.4. **Recomenda-se, portanto, à unidade competente que promova a revisão dos documentos integrantes do instrumento convocatório, de modo a garantir uniformidade, coerência e simetria entre seus dispositivos, realizando, se necessário, ajustes redacionais pontuais com vistas ao aperfeiçoamento da redação final.**

8.5. Foi verificado por esta pregoeira, erro material no presente edital.

8.6. Portanto, será publicado novo edital, com a devida correção, na Ata de Registro de Preços.

9. AUSÊNCIA DE BDI PARA A AQUISIÇÃO E FORNECIMENTO DOS EQUIPAMENTOS

9.1. A impugnação sustenta que:

9.1.1. O edital não teria indicado o percentual de Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) aplicável à aquisição e fornecimento dos contêineres semienterrados;

9.1.2. Haveria ainda uma divergência entre o percentual de BDI de serviços declarado (22,23%) e o obtido pela aplicação da fórmula (22,14%);

9.1.3. E, com base no Acórdão nº 2.622/2013 – TCU/Plenário, sugere-se a adoção de BDI de 15,23% para os itens de fornecimento.

9.2. **Da metodologia orçamentária adotada**

9.3. A planilha orçamentária oficial constante do Anexo IV do edital, elaborada pela equipe técnica da Administração, define expressamente a composição de custos unitários por item, discriminando:

9.3.1. Custos diretos (materiais, equipamentos e mão de obra);

9.3.2. Encargos sociais aplicáveis;

9.3.3. BDI incidente sobre os serviços, detalhado em aba específica.

9.4. Para os serviços de obra civil, foi adotado o BDI de 22,23%, calculado segundo metodologia reconhecida pelo TCU e pela Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05/2017.

9.5. Contudo, para os contêineres semienterrados, os valores de fornecimento foram obtidos diretamente mediante cotação com fornecedores, refletindo preços praticados no mercado. Como é comum nesse tipo de item, o preço cotado já contempla, de forma implícita, os componentes típicos do BDI (lucro,

tributos, despesas indiretas, riscos, entre outros). Por esse motivo, a Administração optou por registrar o custo como valor direto, sem aplicar novo BDI sobre o fornecimento, evitando dupla contagem.

9.6. Essa metodologia está de acordo com o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União:

"Não há obrigatoriedade de aplicação de BDI sobre itens de fornecimento direto quando esses já estão precificados integralmente no custo direto, desde que justificado tecnicamente.
(TCU – Acórdão nº 2.616/2014 – Plenário)."

9.7. Cabe destacar que essa abordagem não vincula o conteúdo das propostas dos licitantes: a proposta apresentada poderá refletir estrutura de custos própria, inclusive com a aplicação de BDI sobre os custos de aquisição, desde que respeitados os limites do edital e mantida a compatibilidade com o preço global estimado.

9.8. Portanto, **não há lacuna normativa, omissão ou margem para subjetividade na análise das propostas.**

9.9. **Da alegação de divergência entre 22,14% e 22,23%**

9.10. A planilha apresenta fórmula completa de cálculo do BDI com base em variáveis padronizadas (administração central, lucro, riscos, seguros, garantias e tributos). A diferença apontada (22,14% versus 22,23%) decorre de arredondamento decimal e não compromete o julgamento objetivo das propostas, tampouco caracteriza divergência material.

9.11. Ademais, o edital impõe que as licitantes sigam o modelo orçamentário fornecido, inclusive no que tange ao BDI, afastando qualquer subjetividade.

9.12. Nesse sentido, o TCU já decidiu:

"É válida a adoção, pela Administração, de percentuais fixos e padronizados de BDI, desde que adequadamente justificados e uniformemente aplicados, especialmente em certames por preço unitário.
(Acórdão nº 3.231/2020 – Plenário)."

9.13. **Da inaplicabilidade do Acórdão nº 2.622/2013 – TCU/Plenário**

9.14. Ainda que os contêineres venham a ser incorporados ao patrimônio da Administração, o valor estimado para sua aquisição foi obtido diretamente junto a fornecedores do mercado, já refletindo o preço final praticado, com todos os encargos típicos do BDI incluídos de forma implícita.

9.15. Assim, a ausência de aplicação explícita de BDI sobre esses itens no orçamento da Administração está tecnicamente justificada e evita duplicidade de custos.

9.16. Portanto, a pretensão de aplicar compulsoriamente o percentual de 15,23% do Acórdão nº 2.622/2013 não se aplica ao caso, inexistindo qualquer omissão ou falha no orçamento estimativo.

10. DISCREPÂNCIA QUANTO AO VALOR DO LANCE MÍNIMO TENDO EM VISTA O VALOR DA LICITAÇÃO

10.1. O impugnante contesta o critério fixado no subitem 5.8 do edital, que estabelece como intervalo mínimo entre lances o percentual de **0,5% sobre o valor estimado da contratação**, argumentando que tal critério:

10.1.1. Geraria um valor mínimo de lance na ordem de aproximadamente **R\$ 98.791,54**, dada a estimativa global de R\$ 19.758.307,40;

10.1.2. Restringiria a competitividade ao limitar a flexibilidade de disputa;

10.1.3. Poderia resultar em distorções na formação de preços ou suposta inexequibilidade em razão de descontos elevados.

10.2. Diante disso, requer a alteração do critério para um valor fixo menor ou para percentual reduzido.

10.3. No entanto, **a impugnação não merece ser acolhida**, pelos fundamentos abaixo expostos.

10.4. **Da legalidade e razoabilidade do critério adotado.**

- 10.5. O §7º do art. 55 da **Lei nº 14.133/2021** expressamente dispõe:
- “§ 7º No caso de modo de disputa aberto, o edital poderá fixar um valor mínimo de diferença entre os lances, expressa em valor absoluto ou percentual, **a fim de estimular a disputa.**”
- 10.6. Portanto, **a estipulação de percentual mínimo entre lances é ato discricionário da Administração**, desde que justificado e razoável.
- 10.7. **Desse modo, foi incorporado ao Termo de Referência subitem 10.3.7.4 - O intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta deverá ser de 0,5% (zero virgula cinco por cento) do valor estimado.**
- 10.8. A escolha pelo **percentual de 0,5%** atende justamente ao objetivo previsto em lei: **estimular a disputa e evitar lances simbólicos ou artificiais**, com centavos de diferença, que geram a falsa sensação de competitividade, dificultam o encerramento da fase aberta e trazem insegurança quanto à real vantajosidade.
- 10.9. No caso concreto:
- 10.9.1. O valor mínimo de lance calculado (\approx R\$ 98 mil) representa **apenas 0,5% da contratação**, sendo absolutamente proporcional à magnitude do objeto e do volume orçamentário envolvido;
- 10.9.2. O objeto contratual envolve serviços e fornecimentos complexos (implantação, operação e manutenção de contêineres semienterrados), cujo custo unitário é elevado – inclusive, os próprios contentores superam esse valor;
- 10.9.3. O percentual fixado **não restringe a competitividade, mas a racionaliza**, estimulando lances com impacto material real na economia contratual e evitando simulações estratégicas de centavos.
- 10.10. **Da jurisprudência e precedentes**
- 10.11. O Tribunal de Contas da União já reconheceu a **legalidade e conveniência da estipulação de valores mínimos entre lances**:
- “É legítima a fixação de intervalo mínimo entre lances, com fundamento no art. 18 do Decreto nº 10.024/2019, desde que objetive assegurar efetiva competitividade e racionalidade na fase de lances.”
(Acórdão nº 2.737/2021 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).”
- 10.12. Ainda que o Decreto nº 10.024/2019 seja norma aplicável à Lei nº 8.666/1993 e ao pregão antigo, os princípios são compatíveis com a nova sistemática da Lei nº 14.133/2021. A Administração **pode e deve adotar critérios de moderação da disputa**, evitando lances fictícios ou meramente estratégicos.
- 10.13. **Da ausência de necessidade de republicação**
- 10.14. Não há qualquer ilegalidade, omissão ou erro material que justifique a **retificação ou republicação do edital**, pois:
- 10.14.1. A regra está expressa no subitem 5.8 do edital e foi amplamente publicizada;
- 10.14.2. O percentual é proporcional ao objeto e está fundamentado na necessidade de garantir competitividade **qualificada**, e não meramente simbólica;
- 10.14.3. O critério se aplica igualmente a todos os licitantes, **sem quebra da isonomia**, nem prejuízo à formulação de propostas.
- 10.15. Diante do exposto, manifesta-se:
- 10.15.1. Pela **rejeição da impugnação** apresentada;
- 10.15.2. Pela **manutenção do critério de 0,5% como intervalo mínimo entre lances**, nos termos do subitem 5.8. do Edital;
- 10.15.3. Por ser este critério legal, razoável, proporcional ao objeto e alinhado com as boas

práticas licitatórias.

11. CONCLUSÃO

11.1. Ante o exposto, verifica-se que a impugnação apresentada pela empresa **SOTKON BRASIL – INDÚSTRIA, COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA** trouxe considerações relevantes, as quais foram objeto de análise técnico-jurídica pela Administração, resultando em providências específicas conforme o mérito de cada alegação.

11.2. **Acolheu-se parcialmente a impugnação**, com a consequente **atualização do Termo de Referência**, a fim de conferir **maior segurança jurídica**, resguardar o **equilíbrio econômico-financeiro contratual** e assegurar o **alinhamento ao rito previsto na Lei nº 14.133/2021**.

11.3. **Rejeitaram-se algumas alegações**, porquanto não configuram vícios materiais, tampouco afronta aos princípios que regem a Administração Pública, tratando-se de elementos técnicos devidamente justificados, compatíveis com a legislação vigente, com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e com as boas práticas em matéria de planejamento e condução de certames licitatórios.

11.4. Considerando a recomendação pela Comissão técnica, e tendo em vista os apontamentos apresentados pela impugnante e a elaboração de novo Termo de Referência nº 9/2025 - SLU/PRESI/COPER-INT-07 (SEI nº 177047226), esta pregoeira fará a devida revisão no instrumento convocatório e seus anexos e será publicado novo edital.

11.5. Conforme já informado no sistema compras, o presente certame encontra-se suspenso e nova data para a realização será divulgada oportunamente.

Atenciosamente,

Fabiene Freire Amorim

Pregoeira do Pregão Eletrônico (SRP) nº 90.002/2025

Instrução nº 44, de 21 de outubro de 2024



Documento assinado eletronicamente por **FABIENE FREIRE AMORIM - Matr.0285246-2, Pregoeiro(a)**, em 29/07/2025, às 14:56, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=177047239 código CRC= **A7E88CF4**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Quadra 08 Bloco ?B50? 6º andar Edifício Venâncio 2000 - Bairro Asa Sul - CEP 70333-900 - DF

Telefone(s): 32130210

Sítio - www.slu.df.gov.br