

JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO SEI Nº 26832637/2025 - SAP.LCT

Joinville, 17 de setembro de 2025.

FEITO: IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

REFERÊNCIA: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 290/2025

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA MANUTENÇÃO CORRETIVA E PREVENTIVA PREDIAL COM O FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE ACORDO COM O MAIOR DESCONTO SOB O VALOR DA TABELA SINAPI

IMPUGNANTE: AB LICITAÇÕES E APOIO ADMINISTRATIVO LTDA.

I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de Impugnação Administrativa interposta pela empresa **AB LICITAÇÕES E APOIO ADMINISTRATIVO LTDA.**, contra os termos do edital de **Pregão Eletrônico nº 290/2025**, do tipo maior desconto sobre a tabela SIPANI por lote, visando a contratação de empresa especializada na manutenção corretiva e preventiva predial com o fornecimento de materiais de acordo com o maior desconto sob o valor da tabela SINAPI.

II - DA TEMPESTIVIDADE

No tocante a tempestividade, verifica-se a regularidade da presente Impugnação, recebida na data de 15 de setembro de 2025, atendendo ao preconizado no art. 164 da Lei nº 14.133/21, bem como o disposto no subitem 11.1 do edital.

Deste modo, passamos a analisar o mérito da presente Impugnação.

III - DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

A empresa AB LICITAÇÕES E APOIO ADMINISTRATIVO LTDA. apresentou Impugnação ao edital, pelas razões abaixo brevemente descritas.

A Impugnante aduz que, estabelecer desconto mínimo de 17,33% sobre o valor estimado da contratação, trata-se de imposição irregular e desprovida de amparo legal.

Segue apontando que, tal exigência foi fundamentada em: critério temporal defasado; discrepância geográfica; restrição à competitividade; média de desconto, que não reflete a realidade e abre precedentes para preços inexequíveis.

Alega que, a condição editalícia afronta o ordenamento jurídico, com violação aos princípios da competitividade, isonomia e julgamento objetivo, introduzindo condição restritiva desarrazoada, através do desvirtuamento da fase de lances, promovendo risco de inexecutabilidade e prejuízo à Administração.

Por fim, requer a supressão da exigência editalícia que estabelece o desconto mínimo inicial de 17,33% ou apresentação de justificativa técnica, a republicação do edital com as alterações cabíveis, e a compatibilidade da cláusula com os princípios da isonomia, da competitividade e do julgamento objetivo.

IV - DO MÉRITO

Inicialmente, importa considerar que todos os procedimentos licitatórios processados em âmbito nacional devem estar estritamente pautados na legislação e nos princípios que norteiam o processo formal de aquisição e contratação governamental.

Deste modo, cabe ressaltar que a Administração procura sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, sobretudo o princípio da legalidade, da isonomia, da

vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo. Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o Administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias.

Aliás, este é o ensinamento da Lei nº 14.133/21, que prescreve, *in verbis*:

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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Assim, cumprirá ao edital nortear, dentre outras diretrizes, aquelas imprescindíveis à aferição da habilitação dos licitantes, de forma que, uma vez preenchidos, presumir-se-á a aptidão do licitante para executar o serviço licitado. Somente desta forma será garantido um julgamento objetivo e isonômico, sem deixar margens a avaliações subjetivas.

Em atenção ao mérito da peça impugnatória, acerca do desconto mínimo inicial de 17,33%, exigidos no instrumento convocatório, considerando tratar-se de questões técnicas, dos quais fazem parte da fase preparatória do processo licitatório, a Impugnação foi encaminhada para a análise e manifestação da Área de Unificação de Compras da Secretaria de Administração e Planejamento, unidade responsável pela fase interna do presente processo.

Em resposta, a Secretaria Requisitante manifestou-se por meio do Memorando SEI nº 26799560/2025 - SAP.ARC.AUN, o qual transcrevemos:

Antes de adentrarmos no mérito da Impugnação, é importante esclarecer o modelo de contratação proposto, com vistas a dirimir controvérsias acerca da utilização de desconto sobre a composição da tabela SINAPI - Sistema Nacional de Preços de Santa Catarina não desonerada.

O valor estimado da contratação, fixado em R\$ 23.475.260,00 se refere ao valor reservado para a contratação, para fins orçamentários, em observância ao que preconiza a Lei. Os valores serão pagos de acordo com os serviços prestados, os quais deverão ser previamente orçados, com base na composição da tabela SINAPI - Sistema Nacional de Preços de Santa Catarina não desonerada, conforme previsto no item 2.19 do Termo de Referência.

No orçamento prévio, com uso das composições da tabela SINAPI - Sistema Nacional de Preços de Santa Catarina não desonerada, deverá incidir o percentual de desconto proposto na licitação pelo contratado.

Após aprovação do orçamento prévio, com o uso das composições de custos para os serviços a serem realizados, será autorizado a manutenção predial, caso em que, uma vez recebido o serviço, será encaminhado para pagamento.

Assim, o valor previsto para a contratação R\$ 23.475.260,00 é a reserva orçamentária para fins de pagamento do serviço, **não se confundindo** com o percentual de desconto a ser ofertado pelos proponentes na disputa de lances por maior desconto, sendo este último o critério de julgamento das propostas e escolha do proponente vencedor.

Para fins de fixação do percentual de maior desconto, a Administração utilizou o método de pesquisa em conformidade ao Art. 23, §2º, inciso III da Lei 14.133/2021, bem como, do Art. 67, inciso III da Instrução Normativa nº 03/2024 (0023970042), aprovada pelo Decreto n.º 64.109/2024 (0023987931):

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de

tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

O percentual de desconto utilizado é tão somente o critério de aferição da proposta mais vantajosa para a Administração, o qual incidirá sobre a composição dos custos de cada serviço solicitado.

Destacamos ainda, que o modelo de contratação proposto é utilizado por diversos órgãos das Administração Pública, traduzindo uma solução viável e eficiente para a contratação, assegurando a competitividade e o interesse público, bem como, ao menor dispêndio para a Administração.

Realizado esses esclarecimentos prévios, passamos a responder aos questionamentos suscitados pelo Impugnante.

a) Violação aos princípios da competitividade, isonomia e julgamento objetivo

Aduz o Impugnante:

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 elenca, entre outros, os princípios da competitividade, da isonomia e do julgamento objetivo, todos incompatíveis com a imposição de desconto prévio e compulsório, que desnatura a liberdade de formulação de propostas.

O percentual de desconto prévio é o critério de julgamento das propostas, previsto no Art. 6º, inciso XLI da Lei 14.133/2021.

Por sua vez, o Art. 34 da Lei 14.133/2021 indica claramente:

*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. (grifo nosso)*

Ou seja, o objetivo do maior desconto é justamente buscar o menor dispêndio para a Administração, no qual o percentual de desconto proposto pelo licitante vencedor incidirá sobre o valor a ser pago pela Administração para a prestação dos serviços.

Assim, não há que se falar em ofensa ao princípio da competitividade, isonomia ou julgamento objetivo, vez que a indicação do percentual de desconto mínimo visa garantir que os percentuais não sejam indicados em valores ínfimos, que não representem efetivo menor dispêndio para a Administração.

Com relação ao percentual de 17,33% indicado como parâmetro mínimo para disputa do processo licitatório, este foi estabelecido com base em uma **pesquisa de preços** que utilizou como referência as médias de desconto obtidas em contratações similares já realizadas por outros órgãos públicos.

Essa metodologia está em conformidade ao Art. 23, §2º, inciso III da Lei 14.133/2021, bem como, do Art. 67, inciso III da Instrução Normativa nº 03/2024 (0023970042), aprovada pelo Decreto nº 64.109/2024 (0023987931).

As referências consideradas na pesquisa de preço são:

- Um **contrato vigente na Prefeitura Municipal de Joinville**, com desconto de 19,00%.
- Um contrato similar do Tribunal de Justiça do Acre, com desconto de 18,00%.
- Um contrato similar do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, com desconto de 15,00%.

A média desses percentuais resultou no valor de **17,33%**.

ORÇAMENTOS PLANILHADOS				
Objeto da contratação:	Contratação de empresa especializada na manutenção corretiva e preventiva predial com o fornecimento de materiais de acordo com o maior desconto sob o valor da tabela SINAPI.			
Nome do responsável pelos orçamentos:	Evelin Fernanda Vargas		Matrícula nº	48784

Data de consolidação da pesquisa:			07/04/2025						
VALOR TOTAL ESTIMADO			R\$ 23.475.259,82						
ITEM COM DIVISÃO	TOTAL DE ITENS	UNIDADE DE MEDIDA	DENOMINAÇÃO	VALOR TOTAL DE ITENS	BDI	PESQUISA DE PREÇOS	DESCONTO SINAPI	DESCONTO SINAPI	CRITÉRIO *
1	1	Serviço	MANUTENÇÃO CORRETIVA E PREVENTIVA PREDIAL COM O FORNECIMENTO DE MATERIAIS	R\$ 23.475.260,00	22,12%	CONTRATO JOINVILLE	19,00%	17,33%	MÉDIA
						CONTRATO TJ ACRE	18,00%		
						CONTRATO TRT 8	15,00%		

O percentual de desconto indicado como parâmetro mínimo para início da disputa inclusive é inferior ao atualmente praticado no contrato vigente da Administração, o que indica que é possível a disputa dos proponentes.

Assim, o questionamento do Impugnante não merece provimento.

III - DO DIREITO

b) Inserção de condição restritiva desarrazoada

Aduz o Impugnante:

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 em seus princípios, veda a inclusão de exigências excessivas, desnecessárias, que restrinjam a competição, interpretado sistematicamente, esse dispositivo impede que a Administração estabeleça parâmetros arbitrários sem pertinência técnica ou mercadológica com o objeto licitado.

A indicação de maior desconto trata de uma modalidade de disputa prevista na Lei 14.133/2021, cuja fixação de percentual decorreu de pesquisa de mercado para indicar o percentual mínimo aceitável, **praticado no mercado** para que não ocorram percentuais ínfimos, os quais não representam o objetivo de menor dispêndio para a Administração, previsto na Lei. Ao contrário, a indicação de percentual mínimo para a disputa busca assegurar que as propostas estejam em alinhamento à prática do mercado.

Assim, o questionamento do Impugnante não merece provimento.

c) Desvirtuamento da fase de lances no pregão

Aduz o Impugnante:

Nos termos do art. 56 da Lei nº 14.133/2021, a fase de lances deve iniciar-se a partir do valor da proposta de menor preço ou maior desconto apresentada, e não de um percentual fixado unilateralmente pela Administração. Logo, o desconto de 17,33% introduz um critério ilegal, que desvirtua o rito legal do pregão.

A premissa suscitada pelo Impugnante não é válida. Tanto o menor preço, como o maior desconto partem de valores ou percentuais mínimos indicados pela Administração. A título exemplificativo, a dinâmica da disputa é a seguinte:

- Menor preço: a Administração indica o valor X, e os proponentes ofertam Y, sendo que Y < X (Y menor que X). O valor X corresponde o valor unitário proposto para início da disputa, e Y o valor ofertado pelos proponentes, **inferior ao valor estimado.**
- Maior desconto: a Administração indica o percentual X, o qual incidirá sobre o valor total a ser pago pelos serviços, e os proponentes ofertam Y, sendo que Y > X (Y maior que X). O valor X corresponde ao percentual proposto para início da disputa, e Y o percentual pelos proponentes, **superior ao percentual estimado.**

Em ambas as hipóteses, se busca o menor dispêndio para a Administração.

Não há qualquer ilegalidade ou desvirtuamento do rito do pregão, pelo contrário. O procedimento adotado está em total alinhamento ao que preconiza a Lei.

Portanto, o questionamento do Impugnante não merece provimento.

d) Risco de inexecuibilidade e prejuízo à Administração

Aduz o Impugnante:

O art. 59, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 determina a desclassificação de propostas inexecuíveis. Ao impor um desconto mínimo que reduz significativamente o valor estimado, o edital induz os licitantes a formular propostas artificiais e financeiramente inviáveis, gerando risco de execução deficitária, paralisação contratual ou até rescisão unilateral, em afronta ao interesse público.

Portanto, o percentual de 17,33% carece de fundamentação técnica idônea, atual e local, tratando-se de critério arbitrário, desprovido de razoabilidade e em manifesta contrariedade ao ordenamento jurídico.

A premissa suscitada pelo Impugnante não é válida, desprovida de comprovação fática, a qual permita aferir a veracidade ou efetividade prática de sua alegação.

A inexecuibilidade da proposta é prevista na Lei 14.133/2021 no Art. 59. No caso específico da Administração, incide a hipótese do §4º do referido Artigo:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

(...)

III - apresentarem preços inexecuíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

(...)

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

*§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do **caput** deste artigo.*

§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexecuíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

Como visto, para ser considerado potencialmente inexecuível (potencialmente, pois nestes casos é permitido ao proponente comprovar a exequibilidade de sua proposta), a proposta deve ser inferior a 75% do valor proposto pela Administração.

No caso, o percentual sobre o qual inicia a necessidade de comprovação da exequibilidade, salvo melhor juízo, serão os lances superiores a 21,66%.

No entanto, como exposto, a inexecuibilidade é relativa (ficta), a qual demanda a aferição caso ocorra, não sendo declarada de imediato pelo pregoeiro.

Por sua vez, sua alegação de que "*gerando risco de execução deficitária, paralisação contratual ou até rescisão unilateral*", não encontra respaldo fático, vez que o modelo proposto é executado sem qualquer intercorrência, cujo percentual de desconto sobre os serviços inclusive é superior ao previsto para o início dos lances.

Assim, o questionamento do Impugnante não merece provimento.

IV. DO ENQUADRAMENTO LEGAL

Aduz o Impugnante:

Em se tratando de Obras e Serviços de Engenharia, o parâmetro legal admissível para esta finalidade é a tabela SINAPI, conforme mencionado no referido edital. O item 6.2.1 refuta a prática de desconto inicial e também a pesquisa de mercado em região geográfica contrária à execução do serviço:

Resta claro, que o próprio edital mantém firme a métrica de desconto via tabela SINAPI e também direciona os valores para a região da execução do serviço.

O valor de referência já é o teto máximo admissível na licitação, qualquer lance inferior atende à legalidade, podendo ser aplicado livremente por

A premissa suscitada pelo Impugnante não é válida. Há evidente confusão entre a forma de medição e pagamento pelos serviços prestados e o critério de julgamento das propostas e escolha do prestador, inclusive com a modalidade de menor preço, ao afirmar que "O valor de referência já é o teto máximo admissível na licitação, qualquer lance inferior atende à legalidade, podendo ser aplicado livremente por qualquer licitante na sessão de lances".

Como exposto inicialmente, os serviços serão realizados e pagos após a elaboração de orçamento prévio, com base na composição da tabela SINAPI - Sistema Nacional de Preços de Santa Catarina não desonerada. Sobre este valor, o contratado deverá aplicar o percentual de desconto ofertado na licitação, sendo este o valor a ser pago pela Administração pela prestação dos serviços.

O valor máximo, de R\$ 23.475.260,00, é o valor a ser pago pela Administração, previsto orçamentariamente para a execução dos serviços, pelo prazo de execução, variando a cada lote/órgão participante.

Este valor não se confunde com o desconto, sendo este o critério de escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

Por sua vez, o questionamento de região geográfica distinta passível de existir percentuais díspares, não merece prosperar, pois os valores obtidos foram consistentes, homogêneos, comprovando que a pesquisa realizada demonstra a realidade do mercado ante as contratações públicas. Inclusive, vale ressaltar que **o contrato desde Município que possui maior desconto sobre a tabela SINAPI em comparação as demais localidades utilizadas.**

Assim, o questionamento do Impugnante não merece provimento.

5. DO RISCO À EFICIÊNCIA E À VANTAJOSIDADE

Aduz o Impugnante:

Sendo assim, se o valor de referência da contratação é R\$23.475.259,82, a aplicação do desconto de 17,33% altera imediatamente o valor referência da licitação que deverá partir inicialmente de R\$19.406.997,29, contrariando o termo de referência e ferindo os princípios da além dos princípios supracitados.

Razão não assiste ao Impugnante, por a premissa suscitada não corresponde ao modelo proposto, já esclarecido acima.

O critério de julgamento é o maior desconto, o qual incidirá sobre o valor a ser pago pelos serviços prestados, e não sobre o valor reservado para as manutenções prediais. O valor a ser contratado, reservado orçamentariamente, será conforme indicado pela Administração no Termo de Referência.

Assim, o questionamento do Impugnante não merece provimento.

Diante do exposto, considerando a manifestação da unidade requisitante do processo, demonstram-se esclarecidos os apontamentos realizados pela Impugnante.

V - DA CONCLUSÃO

Nesse contexto, verifica-se serem infundadas as razões apresentadas pela Impugnante, visto que não foram demonstradas irregularidades capazes de macular o procedimento licitatório, não insurgindo razões que impeçam a continuidade do edital de Pregão Eletrônico nº 290/2025.

VI - DA DECISÃO

Por fim, considerando as fundamentações aqui demonstradas e, principalmente, em homenagem aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da eficiência, decide-se por **CONHECER** da Impugnação e, no mérito, **INDEFERIR** as razões contidas na peça interposta pela empresa **AB LICITAÇÕES E APOIO ADMINISTRATIVO LTDA**, mantendo-se inalterado o instrumento convocatório.



Documento assinado eletronicamente por **Claudia Fernanda Muller, Servidor(a) Público(a)**, em 17/09/2025, às 16:06, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº 8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.

Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Mafra, Secretário (a)**, em 18/09/2025, às 16:19, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº 8.539, de 08/10/2015 e o



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **26832637** e o código CRC **22A688BF**.

Avenida Hermann August Lepper, 10 - Bairro Saguacu - CEP 89221-005 - Joinville - SC - www.joinville.sc.gov.br

25.0.105917-9

26832637v6