



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO
COMISSÃO DE LICITAÇÃO

DECISÃO ADMINISTRATIVA SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL
CONCORRÊNCIA PRESENCIAL Nº 009/2026-SEMED

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 032026009

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A CONSTRUÇÃO DE
AUDITÓRIO E LABORATÓRIOS ANEXOS À BIBLIOTECA PÚBLICA DE BAIÃO/PA.

IMPUGNANTE: CONSTRUTORA R & D ARAÚJO DIAS LTDA.

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - SEMED.

EMENTA

LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PRESENCIAL. OBRA DE ENGENHARIA. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA. BDI. SINAPI. MENÇÃO SUBSIDIÁRIA A BANCO DE PREÇOS. COMPOSIÇÕES ANALÍTICAS. INSUMOS COM VALORES NULOS OU NÃO COTADOS NA BASE DE REFERÊNCIA. MANIFESTAÇÃO DO SETOR DE ENGENHARIA. AUSÊNCIA DE PROVA DE SOBREPREÇO, SUBPREÇO, INEXEQUIBILIDADE OU RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. INEXATIDÕES FORMAIS PASSÍVEIS DE SANEAMENTO DE OFÍCIO, SEM MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL DO OBJETO OU DAS CONDIÇÕES DE DISPUTA. PRINCÍPIOS DO FORMALISMO MODERADO, RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE, JULGAMENTO OBJETIVO E BUSCA DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. CONHECIMENTO E, NO MÉRITO, INDEFERIMENTO DA IMPUGNAÇÃO, SEM PREJUÍZO DA CORREÇÃO ADMINISTRATIVA DAS INEXATIDÕES MATERIAIS IDENTIFICADAS.

I - RELATÓRIO

A empresa CONSTRUTORA R & D ARAÚJO DIAS LTDA. apresentou impugnação ao Edital da Concorrência Presencial nº 009/2026-SEMED, alegando, em síntese, a existência de inconsistências no arquivo denominado “Pesquisa de Preços”, composto pelas peças orçamentárias da contratação.

A impugnante organizou sua insurgência em cinco pontos: (i) composição analítica do BDI e enquadramento da tipologia da obra; (ii) divergência entre o percentual de BDI empregado no orçamento sintético e aquele indicado no respectivo memorial de cálculo; (iii) menção ao banco de dados SBC; (iv) suposta alteração de valores de mão de obra e materiais em composições analíticas; e (v) existência de insumos com valores zerados. Ao final, requereu a correção integral das peças, o adiamento da sessão e a republicação do instrumento convocatório.

Os autos foram encaminhados ao setor técnico de Engenharia, que examinou os apontamentos e informou, em resumo, que o orçamento foi produzido mediante base oficial do SINAPI, referência Pará, competência abril de 2026, regime não desonerado, por meio de software orçamentário; que não foram promovidas alterações manuais nas composições; e que determinadas ocorrências apontadas pela impugnante decorrem da própria metodologia da base de custos ou de inexatidões formais de cabeçalho, classificação e arredondamento.

É o relatório. Passa-se à análise.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO
COMISSÃO DE LICITAÇÃO

II - ADMISSIBILIDADE

A impugnação foi apresentada dentro do prazo previsto no instrumento convocatório e no art. 164 da Lei nº 14.133/2021. Desse modo, encontram-se presentes os pressupostos de admissibilidade, razão pela qual a impugnação deve ser conhecida.

O conhecimento do expediente, contudo, não importa reconhecimento automático da procedência das alegações. A invalidação ou modificação substancial do edital exige demonstração objetiva de ilegalidade, prejuízo à formulação das propostas, comprometimento da isonomia, restrição indevida à competição ou desconformidade relevante do orçamento estimado com os parâmetros legais.

III - PREMISSAS JURÍDICAS E TÉCNICAS APLICÁVEIS

3.1. Regime jurídico da Lei nº 14.133/2021

A análise deve observar os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, especialmente legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade e celeridade.

O art. 11 da mesma Lei estabelece que o processo licitatório deve assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, garantir tratamento isonômico e justa competição, evitar sobrepreço, inexecutabilidade e superfaturamento e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Para obras e serviços de engenharia, o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 determina que o valor estimado seja compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos, as quantidades, a economia de escala e as peculiaridades do local de execução. A utilização do SINAPI como referência atende ao modelo legal de orçamento de obras, sem impedir justificadamente o emprego complementar de outras fontes para itens não contemplados ou para adequação às condições locais.

3.2. BDI e parâmetros referenciais do TCU

O Acórdão nº 2.622/2013-TCU-Plenário consolidou estudo de valores referenciais de Benefícios e Despesas Indiretas - BDI para diferentes tipos de obras e serviços de engenharia. O julgado reconhece que o BDI deve refletir a tipologia e as particularidades do empreendimento, sendo composto por administração central, riscos, seguros, garantias, despesas financeiras, remuneração e tributos incidentes sobre a receita, sem absorver custos diretos identificáveis na planilha.

As faixas de BDI tratadas pelo TCU possuem natureza referencial, não constituindo percentuais rígidos e universais. Eventual diferença decimal ou erro de denominação da tipologia, quando a composição permanece tecnicamente demonstrada e dentro de parâmetros aceitáveis, não produz nulidade automática. A consequência juridicamente adequada é a correção da inexatidão e a verificação de sua influência concreta sobre a disputa.

3.3. Formalismo moderado e saneamento de erros materiais

A jurisprudência do TCU repele o formalismo excessivo e privilegia o saneamento de falhas que não alterem a substância da oferta nem prejudiquem a isonomia. No Acórdão nº 1.211/2021-TCU-



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO
COMISSÃO DE LICITAÇÃO

Plenário, o Tribunal assentou que a desclassificação sem oportunidade de saneamento pode fazer prevalecer o processo, como meio, sobre o resultado de interesse público, como finalidade.

No mesmo sentido, os Acórdãos nº 830/2018, nº 1.487/2019 e nº 370/2020, todos do Plenário do TCU, registram que a existência de erro material ou omissão em planilhas de custos não conduz necessariamente à desclassificação, cabendo diligência e correção, desde que não haja alteração indevida do preço global. O Acórdão nº 1.734/2009-TCU-Plenário também destaca que o afastamento de propostas por falha material pode violar competitividade, proporcionalidade e razoabilidade.

Embora os precedentes citados tratem, em grande parte, do julgamento de propostas, sua razão jurídica é aplicável, por analogia, à instrução e ao saneamento das peças do edital: falhas formais devem ser corrigidas de maneira proporcional, preservando o procedimento quando não houver prejuízo efetivo à competição ou à formulação das propostas.

IV - ANÁLISE TÓPICO POR TÓPICO

4.1. Primeiro ponto - composição analítica do BDI, tipologia da obra e alíquota de lucro

A impugnante sustenta que a planilha de BDI foi identificada como referente a “Pavimentações”, embora o objeto corresponda à construção de edifício, e que a alíquota de lucro teria sido indicada com diferença de centésimo em relação à faixa referencial utilizada em sua análise.

O apontamento revela inexatidão formal de identificação da tipologia, mas não demonstra, por si só, defeito estrutural do orçamento, direcionamento, sobrepreço ou impossibilidade de elaboração da proposta. A manifestação da Engenharia reconheceu que o objeto deve ser enquadrado como “Construção de Edifícios” e informou que os componentes empregados se encontram dentro dos limites referenciais admitidos para a natureza da obra.

A diferença decimal indicada na rubrica de lucro deve ser tratada como questão de arredondamento ou transcrição, desde que a fórmula, os componentes e o resultado final sejam tornados uniformes nas peças do processo. O Acórdão nº 2.622/2013-TCU-Plenário não transforma o valor médio de cada faixa em índice obrigatório e imutável; trata-se de parâmetro de controle, admitindo-se percentuais distintos quando tecnicamente justificados e compatíveis com o objeto.

Assim, não se acolhe a pretensão de invalidar o edital ou reconhecer vício insanável. Determina-se apenas, como providência administrativa de ofício, a correção da denominação da tipologia e a conferência aritmética do memorial, para que todas as peças exibam a mesma informação. A providência possui natureza saneadora e não representa acolhimento do pedido de anulação formulado pela impugnante.

Conclusão do tópico: IMPROCEDENTE o pedido de invalidação, suspensão ou republicação com base nesse fundamento, sem prejuízo da correção material de ofício.

4.2. Segundo ponto - divergência entre o BDI do orçamento sintético e o memorial de cálculo

A impugnante afirma existir divergência entre o BDI indicado no orçamento sintético e o percentual constante do memorial de cálculo. A coexistência de percentuais distintos deve, de fato, ser eliminada, pois a documentação deve apresentar coerência interna e permitir a reprodução do orçamento.

Entretanto, a existência de divergência documental não conduz automaticamente à nulidade do certame. É necessário avaliar a materialidade da diferença, sua origem, o percentual efetivamente



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO
COMISSÃO DE LICITAÇÃO

utilizado na formação do preço estimado e a capacidade de a informação induzir os licitantes a erro. A Engenharia classificou a ocorrência como erro material de digitação ou arredondamento e afirmou ser possível unificar as peças sem modificação substancial da metodologia orçamentária.

A Administração não fica vinculada à qualificação jurídica proposta pela impugnante. Cabe distinguir entre erro formal saneável e alteração capaz de modificar as condições de disputa. Na hipótese examinada, não foi apresentada demonstração técnica de que a divergência tenha produzido sobrepreço, subpreço, inexecuibilidade ou restrição à formulação das propostas. Também não foi demonstrado que os quantitativos, serviços, projetos ou critérios de julgamento tenham sido alterados.

Em consonância com o formalismo moderado e com os precedentes do TCU sobre correção de erros materiais, a solução adequada é retificar e uniformizar a informação, preservando os atos válidos do procedimento. A republicação prevista no art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 somente se impõe quando a modificação do edital comprometer a formulação das propostas. Não se presume esse prejuízo; ele deve resultar objetivamente do conteúdo da alteração.

Conclusão do tópico: IMPROCEDENTE o pedido de reconhecimento de ilegalidade do orçamento e de adiamento automático da sessão, ficando determinada a uniformização do percentual nas peças técnicas antes da continuidade do certame, com avaliação pela Comissão quanto à necessidade de ajuste do cronograma apenas se a versão final alterar concretamente o preço de referência ou a elaboração das propostas.

4.3. Terceiro ponto - menção ao banco de dados SBC

A impugnante alega que a menção ao banco de preços SBC seria desnecessária e teria potencial de induzir os participantes a erro, porque a planilha sintética estaria fundamentada predominantemente no SINAPI.

A alegação não procede. O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 não exige fonte única nem proíbe a utilização combinada ou subsidiária de bancos de preços. Ao contrário, a estimativa deve buscar aderência ao mercado e considerar as peculiaridades locais. Em obras de engenharia, é comum que o SINAPI seja utilizado como fonte principal e que outras referências sejam consultadas para serviços, insumos ou condições não integralmente contemplados na base oficial.

A mera presença da indicação “SBC” em cabeçalho ou relatório não comprova simulação documental, fraude, direcionamento ou formação fictícia de preços. Para tanto, seria necessária demonstração de que valores estranhos ao orçamento foram incorporados sem memória, justificativa ou rastreabilidade, o que não foi evidenciado pela impugnante.

Caso a base SBC não tenha sido efetivamente utilizada em qualquer item, a menção pode ser retirada ou esclarecida como referência subsidiária, por medida de precisão documental. Trata-se, novamente, de ajuste formal, incapaz de sustentar a nulidade pretendida.

Conclusão do tópico: IMPROCEDENTE.

4.4. Quarto ponto - suposta alteração manual de valores de mão de obra e materiais

A impugnante comparou valores constantes de composições auxiliares e afirmou que teriam ocorrido alterações manuais em mão de obra, materiais e composições vinculadas, com reflexo no preço global.

A manifestação do setor de Engenharia foi expressa ao negar edição manual dos coeficientes,



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO
COMISSÃO DE LICITAÇÃO

consumos ou preços das composições, esclarecendo que o orçamento foi gerado mediante importação automatizada da base SINAPI do Pará, competência abril de 2026, não desonerada, por software específico. Informou, ainda, que divergências de comparação podem decorrer da competência temporal, do regime de desoneração, da localidade, da versão da base, de composições auxiliares vinculadas ou de parâmetros do sistema utilizado.

Em matéria eminentemente técnica, a impugnação deve ser acompanhada de demonstração comparativa reproduzível, com identificação da mesma competência, unidade federativa, regime tributário, código, composição, coeficiente e fonte. Imagens parciais e comparações com bases ou relatórios distintos não são suficientes para afastar a presunção de legitimidade da peça produzida pelo setor competente, especialmente diante da declaração técnica de que não houve manipulação manual.

Não se ignora que a Administração deve preservar a rastreabilidade da planilha. Por isso, recomenda-se que o processo mantenha arquivados os relatórios de origem, a competência do SINAPI, o regime adotado e a exportação do software, permitindo auditoria posterior. Essa providência de governança não significa reconhecimento da alegação da impugnante.

Conclusão do tópico: IMPROCEDENTE, por ausência de prova técnica suficiente de alteração indevida ou de incompatibilidade do orçamento com a base declarada.

4.5. Quinto ponto - insumos com valores zerados

A impugnante lista insumos e composições que aparecem com valor nulo ou zerado e sustenta que a circunstância invalidaria o orçamento estimado e impediria a aferição da exequibilidade.

A existência de linha com valor zero exige contextualização. Em bases referenciais de engenharia, podem existir insumos sem preço coletado na competência, equipamentos cujo custo é apropriado por depreciação, juros, manutenção e operação, itens auxiliares absorvidos em encargos complementares ou ocorrências que demandam cotação específica. Portanto, o simples valor “0,00” em relatório analítico não prova que o custo foi omitido do preço final da composição.

A Engenharia informou que os itens apontados seguem a modelagem da base SINAPI e que determinados custos são apropriados em componentes correlatos. Não houve demonstração de que as quantidades e custos efetivamente necessários à execução tenham sido excluídos do orçamento global, tampouco memória comparativa capaz de quantificar suposta subavaliação.

Ressalva-se, contudo, que a equipe técnica deve verificar se cada insumo zerado está efetivamente absorvido por outra parcela da composição ou se demanda cotação complementar. Se houver item indispensável sem qualquer apropriação de custo, deverá ser promovida a correção antes da contratação. Essa conferência constitui dever ordinário de validação do orçamento e não confirma, por si, a tese de nulidade geral apresentada.

Conclusão do tópico: IMPROCEDENTE o pedido de invalidação, devendo a Engenharia apenas certificar nos autos a forma de apropriação dos itens apontados.

4.6. Pedido de adiamento e republicação do edital

A impugnante requer o adiamento da sessão e a republicação do edital. O art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 condiciona a nova divulgação e a reabertura dos prazos à existência de modificação que comprometa a formulação das propostas.

As providências determinadas nesta decisão possuem caráter de correção e esclarecimento:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO
COMISSÃO DE LICITAÇÃO

ajuste de denominação, uniformização documental, conferência aritmética e certificação técnica. Não há alteração do objeto, dos quantitativos, das exigências de habilitação, dos critérios de julgamento, do regime de execução ou da metodologia essencial da contratação.

Por conseguinte, não se reconhece, neste momento, fundamento para republicação automática. Se, na execução das determinações, a Engenharia identificar alteração concreta do valor estimado ou de elemento necessário à formulação das propostas, a Comissão deverá aplicar o art. 55, § 1º, reabrindo o prazo correspondente. Fora dessa hipótese, prevalecem a celeridade, a conservação dos atos administrativos e a continuidade do certame.

Conclusão do tópico: IMPROCEDENTE, ressalvada a verificação objetiva prevista no parágrafo anterior.

V - SÍNTESE DO JULGAMENTO

- a) a impugnação é tempestiva e deve ser conhecida;
- b) não foi demonstrada ilegalidade material, direcionamento, sobrepreço, subpreço, inviabilidade de elaboração da proposta ou restrição à competitividade;
- c) as inconsistências de denominação, arredondamento e uniformização do BDI são passíveis de saneamento de ofício;
- d) a utilização do SINAPI como base principal e a menção subsidiária a outra fonte não violam, por si, o art. 23 da Lei nº 14.133/2021;
- e) não ficou comprovada alteração manual indevida das composições;
- f) os valores zerados devem ser tecnicamente contextualizados e certificados, mas não autorizam, sem demonstração de impacto, a invalidação global do orçamento;
- g) a reabertura de prazo somente será necessária se a conferência técnica resultar em modificação capaz de comprometer a formulação das propostas.

VI - DECISÃO

Diante do exposto, com fundamento nos arts. 5º, 11, 23, 55, § 1º, 59, 64 e 164 da Lei nº 14.133/2021, na manifestação do setor de Engenharia e nos entendimentos do Tribunal de Contas da União mencionados nesta decisão, DECIDO:

- I - CONHECER** da impugnação apresentada pela empresa CONSTRUTORA R & D ARAÚJO DIAS LTDA., por ser tempestiva;
- II - NO MÉRITO, INDEFERIR** a impugnação, rejeitando o pedido de declaração de ilegalidade das peças orçamentárias, de anulação do edital e de adiamento ou republicação automática do certame;
- III - DETERMINAR, DE OFÍCIO**, ao setor de Engenharia que: (a) corrija a denominação da tipologia do BDI para “Construção de Edifícios”; (b) confira e uniformize o percentual de BDI em todas as peças; (c) esclareça a finalidade da referência à base SBC, retirando-a caso não tenha sido utilizada; (d) junte ou preserve os relatórios de origem do SINAPI e do software orçamentário; e (e) certifique a forma de apropriação dos insumos indicados com valor nulo ou zero;
- IV - DETERMINAR** à Comissão de Contratação que, após a certificação técnica, verifique objetivamente se houve alteração capaz de comprometer a formulação das propostas, aplicando o art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 somente se essa circunstância estiver efetivamente caracterizada;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO
COMISSÃO DE LICITAÇÃO

V - DAR CIÊNCIA desta decisão à impugnante e promover sua divulgação pelos mesmos meios utilizados para publicidade do edital, assegurando transparência e acesso aos interessados.

Registre-se que o indeferimento da impugnação não impede a Administração de corrigir, por iniciativa própria, inexatidões materiais identificadas no curso da análise. A autotutela administrativa impõe o aperfeiçoamento dos atos, mas a correção proporcional de falhas formais não equivale à invalidação integral do procedimento.

Baião/PA, 17 de julho de 2026.

MARCIA REGINA GOMES DA SILVA
Comissão de Contratação
Portaria 027/2026-GP