

COMUNICAÇÃO EXTERNA

REMETENTE:	NÚMERO: 01/2026	DATA: 23/07/2026
-------------------	------------------------	-------------------------

SECRETARIA REGIONAL DE LICITAÇÕES

DESTINATÁRIO:

LICITANTES DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90002/2026

E-MAIL:

15a.sl@codevasf.gov.br

TELEFONE:

(81) 3271-4709

ASSUNTO:

ESCLARECIMENTOS AO EDITAL Nº

900002/2026

DESCRIÇÃO:

Com referência ao **EDITAL Nº 90002/2026 – PREGÃO ELETRÔNICO – MAIOR DESCONTO** – Contratação de serviços de Pavimentação Asfáltica em TSD, em vias de diversos municípios inseridos na área de atuação da 15ª Superintendência Regional da Codevasf, no estado de Pernambuco, por Sistema de Registro de Preços – SRP, conforme quantitativos estimados na planilha de custos e abaixo discriminados:

- Item 1: Pavimentação asfáltica em TSD.

APÓS CONSULTA A ÁREA TÉCNICA, INFORMAMOS:

QUESTIONAMENTOS:

Referente ao **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90002/2026**, solicito os seguintes esclarecimentos:

1 - DOS FATOS: O ORÇAMENTO-BASE COM PREÇOS MANIFESTAMENTE DEFASADOS

De pronto, ao debruçar-se sobre análise do edital e de seus anexos, em especial a planilha de orçamento-base destinada a balizar as propostas do certame, a Impugnante identificou a presença de vício material consubstanciado na fixação de preços para aquisição de insumos asfálticos (E AI IMPRIMAÇÃO E RR-2C) em valores irremediavelmente subestimados, o que pode comprometer a própria exequibilidade da futura contratação.

Mais precisamente, para esses itens, a planilha tomou como base preços de fevereiro de 2026 disponibilizados pela ANP. Veja-se:

DATA-BASE	PRODUTOS	LOCALIDADES		CUSTO ANP (R\$/Kg)		CUSTO ANP
fev/26		ORIGEM REFINARIAS / DISTRIBUIDORAS	DESTINO	ESTADO	REGIÃO	R\$/t
1	EAI	FORTALEZA - CE	São Caitano	1,93757	2,03102	1,937,57
2		MARACANAÚ - CE	São Caitano	1,93757	2,03102	1,937,57
3		PACATUBA - CE	São Caitano	1,93757	2,03102	1,937,57
4		CANDEIAS - BA	São Caitano	-	2,03102	2,031,02
5		FEIRA DE SANTANA - BA	São Caitano	-	2,03102	2,031,02
6		SÃO FRANCISCO DO CONDE - BA	São Caitano	-	2,03102	2,031,02
1	RR2-C	FORTALEZA - CE	São Caitano	2,19662	2,35249	2,196,62
2		MARACANAÚ - CE	São Caitano	2,19662	2,35249	2,196,62
3		PACATUBA - CE	São Caitano	2,19662	2,35249	2,196,62
4		CANDEIAS - BA	São Caitano	-	2,35249	2,352,49
5		FEIRA DE SANTANA - BA	São Caitano	-	2,35249	2,352,49
6		SÃO FRANCISCO DO CONDE - BA	São Caitano	-	2,35249	2,352,49

Ocorre que, ao comparar com a base de preço mais recente disponibilizada pela ANP (maio de 2026), o mesmo utilizado para confecção da planilha orçamentária deste procedimento administrativo, revela-se importante observar que o preço referencial possui uma diferença expressiva quando comparada com o preço de fevereiro de 2026, usado neste certame, haja vista que os preços praticados pelo mercado estão, de forma contundente, mais altos do que o apresentado na planilha referencial da **CODEVASF**, o que pode ser constatada a seguir:

Pois bem. A referida planilha de custos, cuja função precípua deveria ser a retratação fiel dos

CÁLCULO DA DIFERENÇA DE PREÇO			
PRODUTO	ANP FEV/26	ANP MAIO/26	DIF %
EAI	R\$ 3.045,01	R\$ 3.549,74	16,58%
RR-2C	R\$ 3.372,90	R\$ 4.712,63	39,72%

parâmetros econômicos e logísticos vigentes no mercado, apresenta distorções orçamentárias que inviabilizam a formulação de propostas sérias, desidratando o caráter competitivo da licitação e convertendo-a em um procedimento, com as devidas vênias, eivado de nulidade.

A constatação de tal inconsistência ressalta do exame do demonstrativo analítico anexo

(Doc. I), elaborado estritamente com esteio nos preços públicos de referência da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), no qual se evidenciam as discrepâncias irrefutáveis dos itens essenciais ao objeto licitado, conforme exposto alhures.

No que tange a Emulsão Asfáltica para Imprimação, insumo basilar para a composição da massa asfáltica, a consulta aos dados oficiais da ANP para a competência de maio de 2026 **revela um preço de aquisição 16,58% superior ao orçado pelo edital.**

Quanto à Emulsão Asfáltica RR-2C, produto utilizado no encabeçamento do pavimento, verifica-se que, a despeito de o custo de aquisição orçado encontrar-se em patamar igualmente

superior ao referencial, de modo que o preço cotado no edital apresenta uma defasagem alarmante, **situando-se o valor real de mercado 39,72% acima daquele fixado pela CODEVASF.**

Dessa forma, ao adotar estimativas de aquisição dos referidos insumos que não refletem integralmente os custos logísticos atualmente praticados no mercado, incluindo aspectos relevantes como o transporte de longa distância a partir das refinarias, a variação do preço dos combustíveis e os custos associados à utilização de maquinário de grande porte, a Administração pode acabar restringindo a participação de empresas que pautam suas propostas em parâmetros econômico-financeiros realistas. Tal circunstância também eleva o risco de apresentação de propostas de difícil execução, com possíveis impactos sobre a continuidade das obras e sobre a adequada proteção do interesse público.

Isto posto, promover a retificação da referida planilha, trazendo para valores presentes que elucidam melhor a realidade fática do mercado é medida que se impõe, motivo pelo qual esta licitante promoveu a presente impugnação.

2. DO DIREITO: DA VIOLAÇÃO À LEI Nº 13.303/2016 E AOS PRINCÍPIOS DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA, DA ISONOMIA E DA VEDAÇÃO A PREÇOS SUBESTIMADOS

A regência normativa incidente sobre o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, expressa na Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), ao disciplinar as contratações promovidas pela CODEVASF, estabelece em seu artigo 31 o dever inafastável de busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, postulado este que resta cabalmente esvaziado quando o certame se estrutura a partir de um orçamento-base construído sobre premissas fáticas equivocadas e valores de frete notoriamente inexequíveis.

A seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, vetor primacial das licitações públicas, pressupõe a existência de balizas orçamentárias condizentes com a realidade de mercado, de sorte que a concessão de eventuais descontos sobre uma planilha originariamente defasada gera uma ilusão de economia absolutamente fictícia, a qual, em vez de resguardar o interesse público, induz a contratação ao inevitável colapso operacional e financeiro.

Ademais, ao examinar a sistemática das vedações previstas na referida Lei das Estatais sob a ótica do princípio da simetria e da coerência jurídica, verifica-se que o artigo 56, inciso IV, determina a obrigatoriedade de desclassificação das propostas dos licitantes que ostentem preços manifestamente inexequíveis, impondo-se reconhecer, por imperativo de lógica, que idêntica vedação recai sobre a própria Administração, a quem é vedado inaugurar o procedimento convocatório lastreado em orçamento de referência originariamente inexequível, sob pena de criar a teratológica exigência de que os licitantes elaborem suas propostas com base em valores insustentáveis que a própria legislação manda repelir.

Nessa mesma linha de encadeamento hermenêutico, resta evidenciado que, embora o artigo 31, § 1º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016 tipifique a figura do sobrepreço para coibir

contratações acima dos parâmetros referenciais de mercado, a subestimativa severa de custos produz efeitos colaterais de gravidade equivalente ou até superior para a gestão pública, na medida em que a fixação irreal de valores para insumos e fretes afasta as empresas sérias, fomenta a proliferação de avenças eivadas de vícios originários, força a celebração de futuros aditivos e culmina na interrupção imotivada de serviços de infraestrutura essenciais.

Conclui-se, portanto, que a insistência em manter o ato convocatório parametrizado por valores de frete com defasagens que **alcançam o patamar de 39,72%** afronta diretamente os artigos 31 e 56 da Lei nº 13.303/2016, vulnerando, a um só tempo, os princípios constitucionais da isonomia, da eficiência, da razoabilidade e da economicidade consagrados no artigo 37, caput, da Constituição Federal, exigindo-se a imediata intervenção desta Administração para sanar o vício apontado e restabelecer a legalidade do certame.

A urgência na correção da planilha orçamentária encontra respaldo na jurisprudência pátria, que firmou o entendimento no sentido de que o orçamento-base de uma licitação pública deve ser elaborado com o mais estrito rigor estatístico e precisão técnica, sob pena de restar eivada de nulidade toda a fase convocatória.

Outrossim, o Tribunal de Contas da União, em orientação perfilhada pelos Tribunais de Justiça estaduais, assenta que orçamentos elaborados "sem a necessária precisão" maculam o procedimento licitatório por impossibilitarem a avaliação límpida dos custos do empreendimento, conforme ponderou a Desembargadora Dinalva Gomes Laranjeira Pimentel ao relatar caso paradigmático perante o Tribunal de Justiça da Bahia:

*PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
Quarta Câmara Cível Gabinete da Desa. Dinalva Gomes Laranjeira Pimentel
Processo: APELAÇÃO CÍVEL n. 0001737-91.2009 .8.05.0039 Órgão
Julgador: Quarta
Câmara Cível Relator.: Desa. Dinalva Gomes Laranjeira Pimentel
APELANTE: MUNICIPIO DE CAMACARI Advogado (s): APELADO:
POOL SERVICE'S PRESTACAO DE SERVICOS LTDA Advogado (s):
MARCOS DA SILVA CARRILHO ROSA EMENTA: DIREITO
ADMINISTRATIVO . APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE
SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE .
NULIDADE DO EDITAL.
PRECEDENTES. RECURSO DESPROVIDO. [...] 5. A existência de
deficiências graves no projeto básico compromete o certame licitatório, afastando
empresas que optam por não assumir o risco **de apresentar orçamento elaborado
sem a necessária precisão**, prejudicando a competitividade e a contratação da
proposta mais vantajosa pela Administração Pública. 6. É obrigação da Administração
fornecer, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que
os licitantes possam elaborar suas propostas com total conhecimento do objeto da
licitação, não podendo transferir aos participantes o ônus de complementar
informações técnicas essenciais. [...] (TJ-BA - Apelação:
00017379120098050039, Relator: DINALVA GOMES LARANJEIRA
PIMENTEL, QUARTA CAMARA CÍVEL, Data de Publicação:
22/07/2025)*

Transportando tais preceitos para a situação vertente, em que a planilha da CODEVASF consignou custos de frete e de aquisição de materiais até 39,72% inferiores aos dados oficiais,

sobressai a inequívoca conclusão de que a licitação em apreso carece da precisão exigida pela ordem jurídica, impondo-se a anulação do certame para afastar o grave risco de prejuízo à seleção da proposta efetivamente mais vantajosa.

Tal imperativo de fidedignidade nas estimativas orçamentárias reflete-se na firme postura adotada pelas Cortes de Contas ao declararem a nulidade de licitações ancoradas em pesquisas de preços deficientes ou desacompanhadas de fontes de referência idôneas:

(...) "PESQUISA DE PREÇOS DEFICIENTE. ESTIMATIVAS DE QUANTIDADES E VALOR SEM FUNDAMENTAÇÃO. CONFIRMAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DA MEDIDA CAUTELAR. DECLARAÇÃO DE IRREGULARIDADE. DETERMINAÇÃO DE ANULAÇÃO DO CERTAME. [...] A pesquisa de preços limitada a três fornecedores, sem consulta a bases públicas e contratações similares, e sem tratamento estatístico dos dados, compromete a robustez do valor estimado e a vantajosidade do certame, em desacordo com o art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133 /2021 (TCE-MS 00000000000003282025, Data de Julgamento: 19/11/2025)

Cumpre mencionar, por oportuno, que a própria CODEVASF, quando submetida ao crivo do Tribunal de Contas da União em caso similar, recebeu determinação expressa no sentido de aprimorar seus procedimentos orçamentários, devendo priorizar a **utilização de bases públicas oficiais, atuais e contratações correlatas**:

REPRESENTAÇÃO. CODEVASF. FUNASA. [...] DEFICIÊNCIA NO PROCEDIMENTO DE ORÇAMENTAÇÃO. EXPEDIÇÃO DE CIÊNCIA, COM VISTAS À PREVENÇÃO DE OCORRÊNCIAS SEMELHANTES. ARQUIVAMENTO. A pesquisa de preços para elaboração do critério de valor aceitável da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser priorizadas a consulta ao Painel de Preços do Governo Federal e a contratações públicas similares. (TCU - RP: 009.395/2022-9, Relator: JORGE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 21/09/2022)

Portanto, por todo o exposto, pertinente a retificação do edital, haja vista que o orçamento elaborado é sensivelmente inferior da realidade do mercado atual, haja vista os motivos expostos alhures.

3. DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, a Impugnante requer que este (a) Ilustríssimo (a) Agente de Contratação receba a presente peça defensiva, por ser tempestiva e legítima, para, no mérito, julgá-la **TOTALMENTE PROCEDENTE**, determinando-se:

- a) **ACOLHER** a presente Impugnação, por ser tempestiva e fundamentada, para reconhecer o vício material apontado no orçamento-base do Processo Licitatório nº 90002/2026;
- b) **DETERMINAR A RETIFICAÇÃO** da planilha de orçamento-base do certame, para que os preços dos insumos asfálticos e, em especial, de seus custos de transporte, sejam readequados à realidade do mercado, utilizando como parâmetro os preços atualizados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP);
- c) Após a devida correção, **REPUBLICAR** o edital em sua íntegra, com a reabertura do prazo legal para a formulação e apresentação das propostas, a fim de garantir a legalidade, a isonomia e a ampla competitividade do certame.

ESCLARECIMENTOS:

A presente análise tem por objetivo analisar o mérito da impugnação apresentada ao processo licitatório nº 59501.000061/2026-16, em que a licitante T.M ENGENHARIA & EMPREENDIMENTOS LTDA alega defasagem nos preços dos insumos asfálticos na planilha orçamentária-base do certame, especificamente para os itens EAI (Imprimação) e RR-2C.

1. **Da correção metodológica do orçamento referencial:** Cumpre ressaltar que a elaboração da planilha orçamentária por esta área técnica seguiu rigorosamente as diretrizes e normativas vigentes à época de sua confecção. Os valores adotados para os materiais betuminosos tiveram como fonte oficial a tabela da ANP referente ao mês de fevereiro de 2026. Portanto, sob o ponto de vista técnico e metodológico, a orçamentação elaborada foi adequada, baseando-se em premissas exatas e na realidade fática do mercado naquele momento.
2. **Dos fatores externos e variabilidade de mercado:** O lapso temporal inerente ao trâmite processual na fase interna da licitação, expôs o orçamento a fatores macroeconômicos externos e alheios à vontade ou ao controle da equipe técnica. Houve uma imprevisível volatilidade no mercado de derivados de petróleo neste íterim, impulsionando a alta dos insumos.
3. **Da estimativa de impacto financeiro:** Para procurar analisar se, de fato, o aumento dos insumos seria significativo para influenciar e inviabilizar a licitação, realizou-se análise do procedimento para reequilíbrio econômico-financeiro para obras de pavimentação asfáltica (Resolução nº 254/2022 da Codevasf), com o intuito de estimar se tal variação, considerando o período da ANP de fevereiro a junho, de fato impactaria financeiramente o Contrato. Calculando-se as estimativas por meio dos índices disponíveis da ANP e apurando a variação, constatou-se um Impacto Financeiro (IF) superior ao lucro referencial da composição. Isso significa, concretamente, um valor que afeta a exequibilidade da proposta da licitante. Esse cálculo é mera estimativa, visto que não é possível saber previamente o desconto que seria ofertado na licitação, o lucro real da proposta ou as datas-base efetivas a serem consideradas; serve, porém, como um norte técnico para delimitar que a variação é significativa a ponto de aceitar a impugnação e realizar novas elaborações e trâmites para a licitação.

ANEXO VII - Equação Para Cálculo do Impacto Financeiro

$$IF = \frac{\sum_{m=1}^n (I_{CAPm-1} - I_{CAP0}) * CAP_m + (I_{ADPm-1} - I_{ADP0}) * ADP_m + (I_{RRm-1} - I_{RR0}) * RR_m + \dots}{\sum_{m=1}^n Medição\ Total_m}$$

4. **Dos riscos à vantagem do certame:** Além da inexecução material, existem outras minúcias que podem desde já prejudicar a eventual continuidade do Edital nos moldes atuais. Caso o certame prossiga, a empresa já entrará na licitação com o conhecimento sobre o direito a um possível Reequilíbrio Econômico-Financeiro futuro. Neste cenário, existe a possibilidade de que o desconto ofertado na fase de lances não seja tão alto, funcionando como uma margem de segurança para o licitante, com possibilidade de ferir o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Adicionalmente, ainda existe o risco de “seleção adversa”: empresas com reconhecida capacidade técnica e responsabilidade financeira tendem a não participar do certame ao constatar a inexecução do custo do TSD. Restaria, assim, apenas licitantes “aventureiras”, que assumem o contrato já com a intenção de paralisar a obra para pleitear reequilíbrios (sem saber da natureza indenizatória), gerando um passivo administrativo e social.
5. **Conclusão e Encaminhamentos:** Diante de todo o exposto, considerando o elevado impacto financeiro estimado e os riscos de distorção competitiva e de prejuízo à economicidade do certame decorrentes do descompasso da data-base, opina-se:
- Pelo acolhimento da impugnação, reconhecendo a defasagem superveniente dos preços.
 - Pela atualização da planilha orçamentária, readequando os custos dos insumos betuminosos para a data-base mais recente.
 - Pelo retorno dos autos para a adoção das providências cabíveis visando a republicação do edital e a reabertura do prazo legal para o envio das propostas.

RESPONSÁVEL PELAS INFORMAÇÕES / FUNÇÃO:

Erick Mozarovski Ward Cavalcante
Analista em Desenvolvimento Regional
15ª/GTR - Gerência Técnica Regional

MANOEL RICARDO MULATINHO DE MORAES

Chefe Substituto da Secretaria de Licitação
CODEVASF – 15ª SL

Aprovado Por:

GUSTAVO HENRIQUE DE ANDRADE MELO
Superintendente Regional – 15ª SR