



Prefeitura Municipal de Santa Luzia  
PROTOCOLADO  
Sub. nº 6442  
Data: 17/04/19 Hora: \_\_\_\_\_  
SETOR DE PROTOCOLO

À ILUSTRÍSSIMA SENHORA SILVIA ÂNGELA DA CONCEIÇÃO, PRESIDENTE DA COMISSÃO DOMUNICÍPIO DE SANTA LUZIA/MG.

IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA RELATIVA AO EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 01/2019, do tipo MENOR PREÇO GLOBAL, soba forma de execução indireta, em regime de empreitada por preço global, objetivando a contratação de empresa ou consórcio de empresas especializadas para execução dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana do Município de SANTA LUZIA.

**PRIMAZ CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS EIRELI**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda sob o n.º 18.858.168/0001-06, com sede na AV. DOM PEDRO I, 1300 – SALA 311 – BAIRRO ITAPOÃ, BELO HORIZONTE, MG – CEP: 31.710-000, vem, respeitosamente, com fulcro no art. 5º, inciso XXXIV, alínea 'a', da Constituição da República/88, e no nos termos dos §§1º e 2º do artigo 41 da Lei nº 8.666/93 (aplicável ao caso por força do art. 9º da Lei 10.520/02), apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO** ao Instrumento Convocatório que rege a aludida Concorrência, com supedâneo nas razões alinhavadas a seguir.

**I – DO AFRONTA ÀS EXIGÊNCIA ENUMERADAS NO ARTIGO 40 DA LEI 8.666/93 – AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS DE ENCARGOS PARA PAGAMENTOS EM ATRASO E AUSÊNCIA DE DISPONIBILIZAÇÃO DE PLANILHAS EM FORMATO EDITÁVEL**

Assim prescreve o artigo 40 da Lei 8.666/93:

“Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

- I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;
- II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;
- III - sanções para o caso de inadimplemento;
- IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;
- V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;
- VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;
- VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;
- VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos

W



relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XII - (VETADO)

XII - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento em relação à data final a cada período de aferição não superior a 30 (trinta) dias;

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data a ser definida nos termos da alínea a deste inciso até a data do efetivo pagamento;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

d) **compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;**

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

§ 1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraído-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

**II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;**  
**(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)**

III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;

IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

§ 3º Para efeito do disposto nesta Lei, considera-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.



§ 4º Nas compras para entrega imediata, assim entendidas aquelas com prazo de entrega até trinta dias da data prevista para apresentação da proposta poderão ser dispensadas: (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - o disposto no inciso XI deste artigo; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

II - a atualização financeira a que se refere a alínea "c" do inciso XIV deste artigo, correspondente ao período compreendido entre as datas do adimplemento e a prevista para o pagamento, desde que não superior a quinze dias. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 5º A Administração Pública poderá, nos editais de licitação para a contratação de serviços, exigir da contratada que um percentual mínimo de sua mão de obra seja oriundo ou egresso do sistema prisional, com a finalidade de ressocialização do reeducando, na forma estabelecida em regulamento.

A partir da leitura do supracitado dispositivo normativo, é de se concluir, que em grave afronta à legislação de regência, o edital ora impugnado deixou de apresentar planilhas **das quais podem ser consultados os CRITÉRIOS de formação dos preços dos itens licitados.**

Com efeito, as planilhas que compõe o processo licitatório foram disponibilizadas apenas em formato PDF (*PortableDocumentFormat*), de sorte que os Licitantes não puderam apurar corretamente as suas fórmulas.

Assim, em ".pdf" não é possível acessar as fórmulas matemáticas empregadas para se determinar os valores inferidos a cada item no processo licitatório. Quando da conversão em formato editável, somente os números aparecem, sendo **impossível resgatar as operações matemáticas que os originaram, as quais são de suma importância para os Licitantes realizarem as suas próprias planilhas e propostas, pois são elas que permitem ter conhecimento dos critérios empregados pela Administração quando de sua elaboração,** tem-se o fato óbvio de as Licitantes podem realizar suas curvas ABC e outros instrumentos de precificação e elaboração de proposta em um arquivo editável, de fácil manuseio, o que traria ganhos de produtividade e relevante celeridade aos trabalhos, **além de possibilitar uma concorrência mais exata, justa e ampla.**

Com efeito, os anexos ao edital (que dele são parte), não atendem ao princípio da **transparência e publicidade**, necessários ao processo licitatório, porquanto apresenta planilhas não editáveis e sem as fórmulas matemáticas e memória de cálculos necessários para se compreender a sua elaboração.

W



Nesse sentido, aplica-se a súmula 258 do TCU, que prevê a exigência de um orçamento **analítico** dos serviços e itens unitários, no qual seja destacado **em planilha a composição com encargos sociais e BDI**:

**“SÚMULA 258 TCU - As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicadas mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.”**

**Noutro norte, a Impugnante destaca que não localizou no edital ou seus anexos os critérios de compensação financeira em razão de eventuais atrasos nos pagamentos pela Administração, sendo que há apenas previsão e índices de reajustes anuais, que, evidentemente, são itens separados.**

Desta feita, o atraso no pagamento pela Administração deve ser previsto contratualmente, expondo de forma clara a sua compensação, eis que se trata de exigência clara constante no art. 40, XIV, “d”, da Lei 8.666/93.

Assim, com base no que se expôs, as falhas indicadas impedem, de forma a inviabilizar a ampla concorrência, que ocorra a precificação precisa de gastos da empresa e a forma de sua remuneração e, portanto, a apresentação de propostas condizentes com a realidade da empresa e competitivas ao mesmo tempo.

Referidos tópicos são de extrema relevância, haja vista que fundamental importância para a formulação das propostas.

Desta feita, a Impugnante solicita que sejam adotadas, pela Administração, as medidas suficientes, as quais devem ser devidamente publicizadas, para corrigir os vícios apontados, disponibilizando às Licitantes e demais interessados as planilhas em formato .xls, ou outro equivalente que seja possível a apuração das fórmulas matemáticas utilizadas e valores básicos adotados, **bem como seja retificado o edital e seus anexos (contrato) para constar de forma clara as compensações financeiras de que trata o art. 40, XIV, “d”, da Lei 8.666/93.**

**II - DA AFRONTA AO CARÁTER COMPETITIVO DAS LICITAÇÕES QUANTO AOS QUANTITATIVOS MÍNIMOS EXIGIDOS PARA A COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL - TERMO DE REFERÊNCIA QUE APRESENTA QUANTIDADE MUITO SUPERIOR AO VOLUME REAL - OFENSA À SÚMULA 24 DO TCU**

Em sua planilha de composição de preços a Administração realiza uma estimativa de 5.460,00 toneladas/mês de resíduos a serem coletados durante a execução dos serviços licitados.

Com base nessa referência, o edital exige a apresentação de atestado de comprovação de capacidade técnica operacional de "Coleta, transporte e descarga de resíduos sólidos domiciliares urbanos, num total de 2.730,00 (duas mil setecentos e trinta) toneladas/mês;"

Todavia, a Impugnante entende que os quantitativos estão perigosamente superestimados, diante de todos os estudos vigentes sobre o tema, o que pode afetar não somente a competitividade do certame, com exigências elevadas de certificações, como a própria composição de preços da empresa vencedora.

Neste norte, o Manual de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos, elaborado pelo Governo Federal (<http://www.resol.com.br/cartilha4/manual.pdf>), estima que *A geração de resíduos sólidos domiciliares no Brasil é de cerca de 0,6kg/hab./dia.*

Ainda com base em dados oficiais, o IBGE informa que a população estimada de Santa Luzia é de 218.147 habitantes (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/santa-luzia/panorama>), de sorte que a quantidade diária de resíduos produzidos seria, em média, de 130.888 KG (218.147 X 0,6), ou seja, 130,88 Toneladas/dias, ou **3926 Toneladas por mês.**

Ainda que a média de lixo por habitante fosse superior ao apurado pelos estudos citados, chegando a 0,75 kg por dia, a quantidade resultante seria inferior à estimada no termo de referência do edital.

Desta feita, as quantidades utilizadas para a concorrência se demonstram não compatíveis com a realidade do município e geram distorções ao processo licitatório, tanto para restringir à concorrência, quanto para gerar transtornos quando da execução e cumprimento do contrato frente às expectativas geradas.



A verdade é que a quantidade exigida a título de capacitação técnica, se considerados os dados reais, viola o limite de 50% sedimentado pelo TCU.

A questão encontra-se **pacificada**, atualmente, no âmbito da Jurisprudência das Cortes de Contas, tendo sido inclusive **sumulada** pelo **Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, que limitou a experiência anterior ao quantitativo equivalente a 50% (cinquenta por cento) da execução pretendida, *in verbis*:

“Súmula nº 24 – Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, **admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida,** ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.”

**Neste esteio, necessário se faz concluir pela inadmissibilidade de cláusula editalícia que demande a comprovação de anterior execução de serviço em quantitativo superior a 50% (cinquenta por cento) do que se pretende contratar, haja vista que tal exigência, a par de instituir restrição ofensiva ao princípio da competitividade, também viola frontalmente o artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, o qual limita expressamente as exigências quanto à capacidade técnica admitidas.**

Por todo o exposto, faz-se imperiosa a retificação do Edital (EXIGÊNCIA E ESTIMATIVA EXORBITANTE), com a redução do termo de referência e, conseqüentemente, dos quantitativos mínimos para a comprovação da qualificação técnico-operacional das Licitantes a patamares razoáveis, assim considerados índices que variem entre 40 e 50% do objeto **REAL** do certame, o qual deve ser calculado de forma transparente e com base em valores reais ou estudos oficiais sobre o tema.

### **III) DA IMPREVISÃO DO PAGAMENTO: ITEM 16.7**

O contrato administrativo é um negócio jurídico bilateral e comutativo, ajustado entre a Administração Pública e o particular, por meio do qual surgem obrigações e direitos para ambas as partes.



Não obstante, o edital prevê, a respeito do pagamento a Contratante, para prestação do serviço licitado:

“16.7 O pagamento estará vinculado a disponibilização dos recursos pela Municipalidade, e comprovação da regularidade fiscal da Contratada.”

Diante do exposto vemos que, claramente existe desequilíbrio contratual e enriquecimento ilícito por parte de Administração, pois, a empresa contratada prestará regularmente e com presteza todos os seus serviços e não pode ficar à mercê, esperando que existam recursos futuros da Administração.

A legislação brasileira, no intuito de solucionar essa questão, prevê em seu art. 478 do CC/02 que, em contratos a prazo ou duradouros, *“se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato”*.

Conforme leciona MARÇAL JUSTEN FILHO, “a Administração apenas pode realizar um contrato após cumprir minuciosas formalidades prévias. A Administração tem o dever de avaliar, previamente, a necessidade da contratação, **apurar a existência de recursos orçamentários** e programar desembolsos. Logo, a ausência de recursos efetivos para o pagamento é um contrassenso injustificável” (COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. 15ª. Edição, Dialética, 2012. P. 980).

Ressalte-se que, conforme entendimento já consolidado pelo STJ, tendo o particular fornecido o objeto ou prestado o serviço contratado, a Administração Pública tem a obrigação de realizar os pagamentos devidos, sob pena de enriquecimento ilícito. Tal obrigação persiste, inclusive, em caso de eventual nulidade do contrato administrativo.

Não faz sentido algum licitar a prestação de um serviço no qual a Administração não garanta realização de pagamento. Tal cláusula fere



diretamente os princípios basilares tanto do processo licitatório, quanto do contrato administrativo.

#### **IV - DA EXIGÊNCIA DE CAMINHÕES NOVOS - 2 ANOS DE USO**

Existe no Edital Licitatório a exigência de que a frota dos caminhões usados na prestação do serviço sejam:

*VIII.21 - A Contratada deverá manter à disposição da Contratante, durante todo o período de vigência do Contrato desde a assinatura do mesmo, 2 (dois) veículos leves, em bom estado de conservação e com, no máximo, 2 (dois) anos de uso, de , no mínimo, 1.000 cc., 4 portas, licenciado, coberto com seguro total, respondendo por sua conservação e manutenção e fornecimento de gasolina de até 320 litros por veículo por mês, o qual será utilizado pela Contratante para a fiscalização da execução das atividades. A Contratada deverá prever, também, veículos leves para servir à sua equipe de apoio técnico, operacional e administrativo. Os quantitativos estimados para esses veículos leves encontram-se estimados na composição de preços unitários.*

A exigência de veículos com até 2 anos de uso encarece o preço dos serviços e não atende ao interesse público, motivo pela qual entende que a especificação do edital deve ser modificada.

**Ademais, a exigência não faz sentido com as demais disposições do Edital, pois, se o contrato com a Administração terá a duração de 12 (doze) meses e a própria Administração informa que os veículos com até 05 (cinco) anos de idade são capazes de atender os serviços propostos, o máximo que se poderia limitar é que os veículos possuíssem até 04 (quatro) anos, ou seja, o DOBRO do exigido pelo edital.**

**Em verdade, sem justificativa técnica, a exigência de veículos com até 02 (dois) de uso é conflitante com a previsão editalícia que permite a utilização de veículos com até 05 (cinco) anos de uso e restringe demasiadamente o caráter competitivo da licitação (relembrando que, em caso de conflito aparente de normas, a interpretação que deve prevalecer é a que favorece a competitividade).**



A onerosidade excessiva na contratação com a Administração Pública é amplamente discutida junto aos Tribunais de Contas, vez que causa notório desequilíbrio contratual e o enriquecimento ilícito da Administração, sem contar nos prejuízos financeiros causados à empresa contratada.

A exigência de que a empresa mantenha durante todo o período de contratação veículos com até 2 (dois) anos de uso fere diretamente os princípios do processo licitatório, pois o torna sensivelmente mais custoso (portanto mais caro à administração), para executar serviços que, repisa-se, a própria Administração reconhece que poderiam ser executados por caminhões com até 5 (cinco) anos de uso.

Nesta nova perspectiva do direito dos contratos ambientando ao Estado Social – fundado na realização da justiça e no equilíbrio entre as prestações contratadas –, eleva-se equilíbrio econômico-financeiro dos contratos ao patamar de princípio, com o intuito de proteger os contratantes contra lesões ou onerosidades excessivas que impossibilitam o cumprimento do ajustado. Ou seja, procura-se, destarte, preservar a equivalência material das obrigações e como condição de validade dos contratos, privados e públicos, como mais adiante e destacadamente se verá.

É sabido que a para caracterização da onerosidade e o desequilíbrio contratual como previsto na Lei nº 8.666/93, basta ocorrer o rompimento das bases objetivas do negócio, por destruição da equivalência das obrigações ou o pelo desaparecimento do fim essencial do contrato, para fins de ensejar a revisão.

O que importa, por derradeiro, é notar que a empresa, ora Impugnante, busca, através do respaldo jurídico, evitar que ocorra a frustração do edital de licitação ou a rescisão contratual, dentre outros transtornos à Administração. Privilegia-se, assim e também, a reflexão quanto aos reais interesses

da coletividade, pois caminhões com características diferentes da informada conseguem realizar normalmente o serviço contratado.

**V) DA DIVERGÊNCIA DE INFORMAÇÕES REFERENTES AO QUANTITATIVO DE CAMINHÕES**

No Anexo VI - PROJETO BÁSICO do "EDITAL DE CONCORRÊNCIA 001\_2019 COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS" página 41, está especificado que haverá uma quantidade de 40% (quarenta por cento) do total da frota para caminhões reservas.

Em sentido conflitante, na página 2 do arquivo "Composição de preço unitário", tem-se a especificação de 12 (doze) caminhões, sendo 10 (dez) para atendimento as rotas e 2 (dois) para reserva, ou seja, **apenas 20% da frota total seria utilizada a título de caminhões de reserva, o que já entra em conflito a disposição acima citada.**

Não suficiente, considerando o arquivo *mapa das rotas*, tem-se um total de 12 (doze) rotas durante o dia, o que leva a entender que, em verdade, a frota total seria de 12 (doze) caminhões **SEM considerar os caminhões reservas, restado, confuso o edital quanto aos quantitativos que serão efetivamente exigidos.**

Para finalizar, no arquivo referente à composição de preço unitário há a especificação de 10 (dez) rotas.

Assim, a Licitante não consegue precisar, em decorrência das inconsistências do edital, se serão 10 (dez) ou 12 (doze) rotas, bem como se o número de caminhões reservas exigidos e remunerados serão de 20% (vinte por cento) ou 40% (quarenta por cento).

Note-se que, pela confusão apresentada, uma empresa pode ofertar um preço considerando a colocação de 17 caminhões ao passo que



outra poderá apresentar apenas 12, o que, evidentemente, criaria uma diferença artificial nos preços apresentados, podendo gerar prejuízo real à Administração.

Além disso, sendo a composição de preços extremamente sensível às mínimas alterações, a precificação com base em premissas equivocadas pode gerar a inexecutabilidade do contrato administrativo, frustrando a coletividade.

Faz-se necessária análise minuciosa por parte da Administração a fim de que, tais erros não causem prejuízos à Empresa Contratada. Pois, a divergência nos números dos caminhões afeta diretamente os custos despendidos na atividade, e influenciam de maneira significativa ao atendimento do interesse público.

#### **V) DO PEDIDO**

*Ex positis*, a Impugnante requer o acolhimento da presente impugnação para que seja retirado ou corrigido os itens acima impugnados, para que:

- 1) Sejam disponibilizadas as planilhas orçamentárias da Administração em formato ".xls", do qual se possa obter sua memória de cálculos;
- 2) Sejam inseridos no edital os critérios de atualização dos valores devidos e não pagos dentro do prazo previsto em Lei;
- 3) Sejam retiradas todas as condicionantes de pagamento que não sejam relacionadas ao serviço em si, bem como ao cumprimento das obrigações contratuais, eis que a disponibilização de recursos não pode afetar a obrigação da Administração de pagar por um serviço devidamente prestado;
- 4) Seja alterada a exigência editalícia referente ao tempo de uso dos caminhões, admitindo-se o tempo de uso, no momento da contratação, como sendo de até 4 (quatro) anos e, durante o contrato, até 5 (cinco) anos;
- 5) Seja esclarecida de forma categórica e definitiva a quantidade de rotas e caminhões reservas necessários para a



prestação dos serviços Licitados, retificando os documentos que estiverem divergentes.

Nestes termos, pede deferimento.

Belo Horizonte/MG, 17 de abril de 2019.

*Marcelo W. P. Lima*  
**PRIMAZ CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS EIRELI**  
**CNPJ 18.858.168/0001-06**