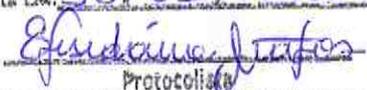




ILMO. SR. PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA/CE

**IMPUGNAÇÃO DE EDITAL
CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº CP-001/2021-IMAMN**

PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA	
Nº Protocolo	112
Nº Documento	112
Data Em:	13/01/2022 às 09h40m
 Protocolado	

IMPUGNANTE: AGAPE CONSTRUÇÕES & INCORPORAÇÃO LTDA

A Empresa **AGAPE CONSTRUÇÕES & INCORPORAÇÃO LTDA**, com sede à Avenida Dom Luis, Nº 1200, sala 1608 – Bairro: Aldeota – CEP: 60.160-196 – Fortaleza-CE, inscrita no CNPJ/MF sob o nº **11.022.326/0001-36**, por intermédio do seu **MARCELO FRANKLIN GONDIM** inscrito no CPF (MF) sob o nº **013.487.433-10** e portador da Cédula de Identidade sob o nº **2001002339276** SSP-CE, vem, mui respeitosamente, perante V. Sa. apresentar Impugnação ao Edital de CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº CP-001/2021-IMAMN, tipo Menor Preço Global, que tem seção marcada para o dia **17 de janeiro de 2022**, às 08:00 horas (Horário Local), com base nos fundamentos abaixo especificados:

I – DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, ressalta-se a tempestividade da presente impugnação visto que a sessão pública inicial de realização do certame está prevista para o dia **17 de janeiro de 2022**, às 08:00 horas (Horário Local), portanto, estamos cumprindo o prazo de 02 (dois) dias úteis, conforme previsto no art. 41, § 2º da Lei 8.666/93 e suas alterações posteriores.

II – DO OBJETO DA LICITAÇÃO

A Concorrência em apreço tem por objeto a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ÁREA DE LIMPEZA PÚBLICA URBANA PARA A EXECUÇÃO DO GERENCIAMENTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS, COMPREENDENDO OS SERVIÇOS DE COLETAS DA SEGUINTE FORMA, DOMICILIAR, COMERCIAL, INDUSTRIAL (QUANDO NÃO TÓXICOS E PERIGOSOS), RESÍDUOS DO MATADOURO PÚBLICO, ANIMAIS MORTOS DE PEQUENO PORTE, FOLHAS E PEQUENOS ARBUSTOS (PROVENIENTES DE JARDINS PARTICULARES), RESÍDUOS VOLUMOSOS (COMO MÓVEIS), RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL (ENTULHOS), RESÍDUOS DA SAÚDE (HOSPITAIS E AMBULATÓRIOS), DA SEDE URBANA E DEMAIS LOCALIDADES, DESTA MUNICÍPIO, EM CONFORMIDADE COM O PROJETO BÁSICO, EM ANEXO.** A presente impugnação expõe fatos pontuais que viciam o ato convocatório, visto que os mesmos estão em desacordo com o estabelecido no estatuto das Licitações, Lei 8.666/93, suas alterações posteriores e demais legislações pertinentes, bem como afrontam os ditames da Constituição Federal, contrariando os princípios da Proporcionalidade, da Razoabilidade, da Legalidade e, principalmente, da

Competitividade do certame, condição essencial para a validade de qualquer procedimento licitatório.

III - FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO DO EDITAL

Como sabido, a Impugnação ao Edital, trata-se do ato de contestar as cláusulas editalícias que divergem dos Princípios Constitucionais e basilares contidos no ato convocatório.

Após exaustiva análise da peça vestibular do certame, restaram evidenciadas algumas ilegalidades e/ou irregularidades a luz da legislação vigente e aos entendimentos dos Egrégios Tribunais, ao passo que passamos a tratar ponto a ponto do que fora verificado, oportunizando que esta Administração não infrinja os Princípios basilares administrativos.

Assim sendo, deste ponto em diante iremos transcorrer nossos apontamentos que maculam o Certame em tela e que são merecedores de análise e revisão por parte da D. Comissão Permanente de Licitação.

1 - DO ERRO E FALTA DE OBJETIVIDADE NAS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA

A comprovação da qualificação técnica do licitante será demonstrada, dentre outros documentos, através da confirmação de sua aptidão para o desempenho de atividade compatível em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação (art. 30, II). Esta aptidão poderá ser evidenciada através de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

Em que pese o atestado de capacidade técnica ser um instrumento capaz de anunciar a aptidão do licitante, ele somente poderá ser exigido em relação "às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação" (art. 30, §1º, I da Lei nº 8.666/93). Mas, que parcela é essa?

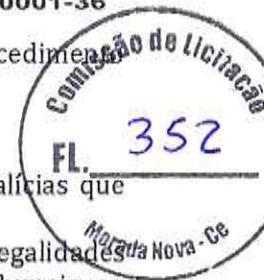
A Lei Nacional n.º 8.666/1993 não definiu um parâmetro objetivo e universal para identificação desta parcela, cabendo a cada caso concreto a definição, ponderando as partes do objeto licitatório de maior valor, mais críticas, de maior dificuldade técnica ou que representem risco mais elevado para a perfeita execução do objeto. Saliente-se que esta escolha deverá estar justificada no processo administrativo do certame.

O instrumento convocatório em seu item 4.3.2 determina quais as parcelas de maior relevância, então vejamos:

"4.3.2- Comprovação do PROPONENTE possuir Responsável Técnico (ENGENHEIRO CIVIL OU SANITARISTA OU AMBIENTAL) no seu quadro permanente, na data prevista para entrega dos documentos, profissional(is) de nível superior, reconhecido(s) pelo CREA, detentor de no mínimo de 01 (um) atestado ou certidão de responsabilidade técnica, com o respectivo acervo expedido pelo CREA, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) ter o(s) profissional(is), os serviços de características técnicas similares as do objeto ora licitado, atinentes às respectivas parcelas de maior relevância, não se admitindo atestado(s) de Projetos, Fiscalização, Supervisão, Gerenciamento, Controle Tecnológico ou Assessoria Técnica dos serviços, tenha sido:

- a) COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS DOMICILIARES E COMERCIAIS (QUE APRESENTE QUANTIDADE MÍNIMA DE 5.800 TONELADAS/ANO);*
- b) SERVIÇOS DE VARRIÇÃO E CAPINA (QUE APRESENTE QUANTIDADE MÍNIMA DE 1.250 TONELADAS/ANO);*
- c) COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS DE SAÚDE (QUE APRESENTE QUANTIDADE MÍNIMA DE (5 TONELADAS/ANO)."*

Agora vejamos como se apresenta a Planilha Orçamentária:





PLANILHA ORÇAMENTÁRIA
SISTEMATIZAÇÃO DA LIMPEZA URBANA DE MORADA NOVA

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	UNID.	QUANT.	P. UNIT.	P.TOTAL
1	Coleta e transp. resíduos domiciliares e comerciais (Sede)	ton	855,37	R\$ 206,36	R\$ 176.514,15
2	Coleta e transp. resíduos domiciliares e comerciais (Araruá e Boa Água)	ton	324,27	R\$ 108,76	R\$ 35.267,61
3	Coleta e transp. resíduos domiciliares e comerciais (Demais distritos)	ton	437,49	R\$ 179,97	R\$ 78.735,08
4	Coleta e transp. resíduos de varrição, capina e poda (Sede)	ton	391,02	R\$ 520,38	R\$ 203.478,99
5	Serviços de varrição e capina (Sede)	km	15,109	R\$ 6.597,68	R\$ 99.684,35
6	Coleta e transp. resíduos de varrição e capina (Araruá)	ton	113,51	R\$ 527,41	R\$ 59.866,31
7	Coleta e transp. resíduos de varrição e capina (Demais distritos)	ton	234,73	R\$ 204,20	R\$ 47.931,87
8	Coleta e transporte de resíduos da saúde	viagem	3,00	R\$ 5.915,21	R\$ 17.745,63
9	Serviços de zelo das praças (Sede e Distrito)	equipe	1,00	R\$ 26.198,53	R\$ 26.198,53
TOTAL MENSAL					R\$ 745.422,52
VALOR GLOBAL ANUAL					R\$ 8.945.070,24

Importa a presente orçamento a quantia de OITO MILHÕES, NOVECENTOS E QUARENTA E CINCO MIL, SETENTA REAIS E VINTE E QUATRO CENTAVOS.

Para a determinação da parcela de maior relevância letra "b" acima descrita, o edital exige uma quantidade mínima, em atestado, de 1.250 Ton/ano. Porém, na planilha orçamentária esse item consta com o número 5 e é dimensionado em "Km (quilômetro)", maculando o julgamento objetivo, pois como fica inoportuno tratar o item em uma unidade no orçamento e determinar uma quantidade em outra unidade, impossibilitando a determinação do percentual de relevância que segundo a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) em seu art. 67, § 1º, que estipula como marco regulatório o valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

O mesmo equívoco ilegal é cometido na letra "c" das parcelas de maior relevância que é exigida em "tonelada/ano" enquanto na Planilha Orçamentária mostrada acima, a unidade tratada é "viagem", mais uma vez inviabilizando a análise objetiva da referida parcela.

Fica claro que há a necessidade de revisão nesse item do Edital para atender aos princípios da legalidade, razoabilidade e do julgamento objetivo, entre outros.

2 - DA EXIGÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE APLICAÇÃO DE MATERIAIS

Em seu item "4.3.6 O Edital exige uma Declaração, não presente nos diplomas legais pertinentes ao Certame Licitação, sobre a aplicação dos materiais necessários à execução dos serviços, vejamos:

"4.3.6. Declaração expressa da Proponente que se compromete a aplicar nos serviços somente materiais devidamente homologados e os respectivos fabricantes cadastrados e qualificados na Prefeitura Municipal de Morada Nova, conforme (ANEXO X)." (grifamos)

Nesse ponto do instrumento convocatório, entendemos que o licitante deverá declarar que aplicará os materiais utilizados na execução das obras/serviços de fabricantes que deverão ser



cadastrados no município de Morada Nova. Não obstante à pertinente exigência de aplicação de materiais homologados, há nessa exigência a incoerência de exigir do licitante o comprometimento que não cabe a ele, pois muitos insumos são adquiridos de distribuidores e/ou fornecedores de varejo e que os pretendos participantes do certame não têm nenhum tipo de relacionamento com os fabricantes desses insumos.

Não se trata de cumprimento do item editalício, pois é uma simples declaração, porém essa traz à baila o comprometimento por parte do licitante de algo que não está no bojo de suas obrigações nem tampouco de suas possibilidades de cumprimento.

Isso posto, fica novamente evidente a mácula, no mínimo, do princípio da razoabilidade, carecendo também esse item de revisão.

3 - DA EXIGÊNCIA DE DECLARAÇÃO DOS VEÍCULOS JÁ INDICANDO SUA POSSE

O item 4.3.7 do Instrumento Convocatório trata de exigência Declaração mostrando a relação dos veículos devendo mostrar marca, modelo e ano de fabricação, ou seja, que o licitante necessariamente tenha a posse destes. Vejamos o conteúdo dessa exigência do Edital:

"4.3.7. Declaração que conste a Relação de veículos e equipamentos necessários para a execução dos serviços objeto deste Edital, **devendo constar a marca, modelo, capacidade e ano de fabricação.**" Grifos nossos

Essa exigência induz o pretense participante a ter os veículos e equipamentos antes mesmo de saber se vai ser o ganhador. Ocorre que por política da empresa ou por praticidade, ou ainda por não querer fazer um investimento que fique com capital parado, caso este não seja o vencedor do certame, o licitante pode optar por adquirir (por compra, locação ou outro meio legal) esses itens somente posteriori de declarado vencedor quando divulgado o resultado do julgamento das propostas.

Nesta seara, a declaração deveria exigir que o licitante assuma o compromisso de disponibilizar os veículos e equipamento para a assinatura do contrato e não como lista já constante em um documento de habilitação e em consonância com o entendimento dos egrégios Tribunais.

Vejamos qual o posicionamento do Tribunal de Contas da União quanto à exigências que incorram em despesas aos licitantes antes da assinatura do contrato:

"Estabelece a Súmula TCU 272: **'No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato'**". Grifos nossos

Nesse sentido a jurisprudência do TCU tem se consolidado no sentido de coibir a inclusão, nos editais, de exigências desarrazoadas para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em despesas que sejam desnecessárias e anteriores à própria celebração do contrato ou que frustrem o caráter competitivo do certame (v. Acórdãos 2.561/2004-TCU-2ª Câmara, 126/2007-TCU-Plenário e 2.575/2008-TCU-1ª Câmara; Relatores respectivos: Benjamin Zymler, Ubiratan Aguiar e Marcos Vilaça). TCU - Plenário - 1812/2019.

Ante o exposto, temos aí mais um item que necessita revisão para posterior republicação.

4 - DA RESTRIÇÃO QUANTO À ASSINATURA DO PGR - PLANO DE GERENCIAMENTO DE RISCO

A Lei 8.666/93 em seu inciso I, § 1º, Art. 3º, veda cláusulas editalícias que restrinjam o caráter competitivo por diversos aspectos, vejamos o que assevera o citado diploma legal:



"Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. § 1º É vedado aos agentes públicos:

1 - admitir, aceitar, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabelecer preferências ou distinções em razão da nacionalidade de origem do licitante ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;" Grifos Nossos

Trazemos à baila então o item 4.3.12 do Edital que trata da exigência do PGR – Plano de Gerenciamento de Riscos, asseverando que a assinatura do mesmo seja feita por um Engenheiro de Segurança do Trabalho. Vejamos:

"4.3.12 - Apresentar Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), conforme Nota Técnica SEI nº 51.363/2021/ME de 26 de outubro de 2021, assinado por profissional (engenheiro segurança do trabalho), acompanhado da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, devidamente registrada no CREA." Grifo Nosso

Analisemos agora o que diz a Nota Técnica SEI 51363/2021/ME supramencionada quanto a quem poderá assinar o PGR:

EXCERTO DA NOTA TÉCNICA SEI nº 51363/2021/ME

"Quem poderá elaborar e assinar o PGR?"

58. Os documentos integrantes do PGR devem ser elaborados sob a responsabilidade da organização, respeitado o disposto nas demais Normas Regulamentadoras, devendo ser datados e assinados.

59. Tanto o inventário de riscos quanto o plano de ação do PGR podem ser datados e assinados de forma eletrônica, em conformidade ao disposto no item 1.6.2 da própria NR 01, desde que o sistema permita a rastreabilidade e verificação por auditorias futuras. Tal medida possibilita, por exemplo, o uso do certificado digital (e-CNPJ) da própria organização.

60. Optando-se por uma pessoa natural, indicada pela organização como responsável ou representante legal, esta datará e assinará os referidos documentos, o que também pode ser feito com uso do certificado digital, nos termos do item 1.6.2 da NR 01." Grifo Nosso

Pelo exposto acima, verifica-se que a assinatura do PGR não se restringe ao Engenheiro de Segurança do Trabalho. Ao determinar essa exigência o Instrumento Convocatório faz uma restrição ilegal e de certa forma frustra também o caráter competitivo. Temos então mais uma revisão a ser feita.



5 - DA NÃO ACEITAÇÃO DE AUTENTICAÇÃO ELETRÔNICA

O Edital em seu item 24.10 veta de forma arbitrária e incompreensível os documentos autenticados na sua forma eletrônica, já há muito usado e aceito pela maioria esmagadora dos órgãos públicos. Vejamos o que está determinado:

*"24.10 - Todos os documentos apresentados neste certame deverão ser apresentados em original e/ou por qualquer processo de cópia autenticada por tabelião de notas; **não será aceito em hipótese nenhuma**, em nenhuma fase do certame, documentos autenticados pela forma eletrônica (AUTENTICAÇÃO ELETRÔNICA)." Grifos Nossos*

O **Provimento nº 100/2020** do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, concretizou o que habitualmente denominava-se "notariado do futuro", já que, agora, todos os atos notariais poderão ser praticados à distância e pela via eletrônica.

Em plena era digital não se concebe mais esse tipo de exigência de uns poucos municípios que estão na mentoria de uma mesma assessoria que se mostra conservadora ao extremo, dificultando sobretudo a preparação da documentação e com isso filtrando pretensos participantes para apenas os que se submetem a exigências tão arcaicas. Essa é uma das exigências da maioria dos Editais deste município (à exceção dos Pregões Eletrônicos, por força da Lei e dos modelos das plataformas de pregões que aceitam a autenticação eletrônica) que deveria ser abolida, mostrando a evolução dos processos.

6 - DA SUPERESTIMAÇÃO E SUPERDIMENSIONAMENTO DO PROJETO BÁSICO

Sabe-se que o Projeto Básico, assim como todos os seus elementos, é de fundamental importância para o procedimento licitatório. É um instrumento que permite à Administração saber o que comprar/contratar, quando, estimar o custo, a viabilidade e disponibilidade do mercado em fornecer, além de ser um balizador para a análise das propostas e principalmente para boa e fiel execução do objeto contratado. Conforme conceitua a Lei 8666/93 em seu artigo 6º, inciso IX, transcrito abaixo:

Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. (BRASIL, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993).

Dito isto, há de convir, que a previsibilidade no ato da elaboração deste instrumento deve resultar no aferimento preciso dos recursos e quantidades necessárias para a plena execução da obra. Falhas nesse processo resultarão num Projeto Básico impreciso, representando possíveis ônus para a contratada e consequentemente resultando em prejuízos para a Administração, como eventuais paralizações da obra ou serviço, entre outros problemas possíveis.

Antes de entrarmos no detalhamento dos pontos que ensejarão o pedido de impugnação ao edital em questão, é preciso trazer à baila um comparativo direto do valor do contrato em vigência em relação ao valor global do orçamento do procedimento a ser licitado. Vejamos:

- Valor contratado pelo município de Morada Nova/CE pelo Contrato Original nº 20200209: **R\$ 4.574.423,52;**
- Valor do Orçamento do procedimento licitatório em questão: **R\$ 8.945.070,24.**

Espantosamente, o orçamento do novo procedimento em questão está **95,54%** acima do contrato originalmente pactuado, uma diferença majorada de **R\$ 4.370.646,72 (quatro milhões, trezentos e setenta mil, seiscentos e quarenta e seis reais e setenta e dois centavos).**

Vale ressaltar que o contrato original, celebrado em 2019, encontra-se em vigência, muito provavelmente em virtude da natureza contínua e essencial que os serviços de Coleta dos Resíduos Sólidos consistem e, por comprovada vantajosidade para a administração. O fato é que, até onde se tem notícias, tais serviços vêm sendo prestados de maneira satisfatória, atendendo a população de maneira integral.

TAIS CONSTATAÇÕES SÃO INTRIGANTES E ACENDEM AS SEGUINTE CONTESTAÇÕES: SE TAIS SERVIÇOS ESTÃO SENDO PRESTADOS DE MANEIRA SATISFATÓRIA NO CONTRATO EM VIGÊNCIA, COMO SE JUSTIFICA UM AUMENTO SUBSTANCIAL NO NOVO ORÇAMENTO, UMA MAJORACÃO DE 98,54% PARA OS MESMOS SERVIÇOS? O PROJETO BÁSICO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO EM QUESTÃO ENCONTRA-SE SUPERESTIMADO? As respostas para as indagações feitas estão contidas no contestado Projeto Básico e serão respondidas no transcrito desta petição.

Contudo, antes se faz necessário um entendimento prévio sobre forma de dimensionamento dos Serviços de Coleta de Resíduos Sólidos e seus derivados. O ponto de partida para o aferimento dos serviços em questão é o acesso a dados sobre a geração de resíduos do município. Tais informações podem ser obtidos por dados de série histórica ou por estimativa através de taxa de geração per capita, com relação ao número de habitantes do Município, sendo esta última a metodologia escolhida na elaboração do projeto básico em questão. Estes índices podem ser retirados do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e/ou Saneamento Básico Municipal, Intermunicipal ou Estadual, bem como de estudos disponibilizados por órgão públicos referente à região.

A título de exemplo, a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE, da qual foram extraídos os dados da **Tabela 1**, mostra as indicações de produção per capita de resíduos sólidos, segue:

Estratos Populacionais	Produção Per capita		
	Lixo domiciliar (kg/dia)	Lixo Público (kg/dia)	Lixo urbano (kg/dia)
Até 9 999 habitantes	0,46	0,20	0,66
De 10 000 a 19 999 habitantes	0,42	0,16	0,58
De 20 000 a 49 999 habitantes	0,48	0,16	0,64
De 50 000 a 99 999 habitantes	0,56	0,15	0,71
De 100 000 a 199 999 habitantes	0,69	0,15	0,84
De 200 000 a 499 999 habitantes	0,78	0,15	0,93
De 500 000 a 999 999 habitantes	1,29	0,43	1,72
Mais de 1 000 000 habitantes	1,16	0,35	1,51

Fonte IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, 2000.

Há ainda a orientação de adoção de índices de geração per capita constante do site do Instituto Brasileiro de

Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), retirados da Tabela 1 acima, conforme consta na Tabela 2.

Tabela 2 - Geração per capita constante do site do IBRAOP⁴.

População (habitantes)	Índice (kg/hab/dia)
Até 200.000	0,46 a 0,70
Acima de 200.000	0,80 s 1,20



Site do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - IBRAOP/<http://www.ibraop.org.br/procedimentos-para-residuos-solidos-urbanos/>, PROC-IBR-RSU001/2017, item 3.3 - consultado em 13/11/2018 - 12h07min.

Definida a taxa de geração diária per capita (G), a geração total a ser considerada em projeto é calculada como:

$$Q_d = \frac{(H \times G)}{1000}$$

Onde:

Q_d = Geração diária de resíduos (ton/dia)

H = população do Município (hab)

G = taxa de geração diária de resíduos per capita (Kg/(hab × dia))

Nesta altura, diante dos parâmetros acima expostos, já é possível propor um balizamento com o projeto básico em questão. E o ponto de partida é o levantamento da população atual do município. Vejamos a projeção feita no Projeto da aludida licitação para o ano de 2021.

Apresenta-se, a seguir, o estudo populacional, desenvolvido com base na taxa de crescimento do censo demográfico do IBGE de 2000/2010, projetando-se a população até o ano de 2021.

Quadro 4.1 – Estimativa populacional para o ano de 2021

Localidade	População residente		2010		Taxa de Crescimento 2000-2010		Taxa de Crescimento Considerada	População Atual 2021
	Total	Situação do domicílio		Urbano	Rural			
		Urbana	Rural					
Morada Nova - Sede	32.750	28.185	4.574	0,44%	-	2,00%	40.732	
Lagoa Grande	2.804	247	2.557	-	-1,35%	2,00%	3.486	
Pedras	3.558	629	2.929	-	-1,35%	2,00%	4.424	
Refilão	4.450	362	4.088	-	-1,35%	2,00%	5.433	
Uiraúna	3.537	889	2.648	-	-1,35%	2,00%	4.333	
Araruá	9.910	4.358	5.552	-	-1,35%	2,00%	11.824	
Boa Água	2.909	546	2.363	-	-1,35%	2,00%	3.617	
Juazeiro do Boiço	2.538	185	2.353	-	-1,35%	2,00%	3.156	
TOTAL	62.065	35.401	26.664	-	-	-	77.086	



Observem que, pela projeção feita, o município de Morada Nova/Ceará para o ano de 2021 com uma população de aproximadamente 77.006 habitantes. Vejamos agora a projeção de habitantes estimada pelo IBGE para o mesmo ano de 2021, segue:

População estimada [2021]	61.590 pessoas
População no último censo [2010]	62.065 pessoas
Densidade demográfica [2010]	22,33 hab/km²

Informações disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/morada-nova/panorama>

Vejam que já no primeiro apontamento, é possível constatar a superestimação do projeto básico. Estamos diante de uma diferença gritante de **15.416 habitantes**. Ora, se existem projeções oficiais do IBGE, por quais motivos tais informações foram omitidas no projeto?

Como vimos nas metodologias supramencionadas, a quantidade de habitantes é um dos principais fatores para a obtenção dos dados de geração de resíduos. Nas próprias metodologias anteriormente apontadas encontramos a resposta para o questionamento: quanto maior o número de habitantes, maior a geração de resíduos por dia, conseqüentemente, maior o número de equipamentos, mão de obra e materiais envolvidos para a execução dos serviços.

Seguindo com o balizamento entre as metodologias oficiais e o Projeto Básico, vejamos os dados de geração per capita de resíduos aferidos no Projeto Básico:

- Índice de atendimento da coleta de lixo: 100% da população;
- Quota per capita (q):
 - Domiciliar / comercial / mercado / feira / hospital: 0,70 kg/hab.dia;
 - Varrição: 0,11 kg/hab.dia;
 - Capinação / raspagem de sarjetas: 0,21 kg/hab.dia

Se aplicarmos a somatória das quotas chegaremos ao resultado de **1,02 kg/hab.dia**. Ou seja, cada habitante produz **1,02 kg por dia** de resíduos sólidos segundo o Projeto Básico, um verdadeiro absurdo. Isso porque as projeções oficiais do IBGE assim como do IBRAOP, apresentadas nas Tabelas 01 e 02, indicam que a quantidade de resíduos gerados durante um dia por habitante é de



0,46 a 0,71 kg. Estamos mais uma vez diante de um superdimensionamento. Na melhor das projeções, temos uma diferença para mais de **0,31 kg/hab.dia**, uma majoração de **43,66%**.

Para termos uma visão geral da superestimação do Projeto Básico em questão, nos falta aferir a produção diária total, mensal e anual de resíduos sólidos gerados no município de Morada Nova/CE, se utilizando dos dados e metodologias oficiais e compararmos com os indicadores do contestado Projeto. Dito isto, a tabela abaixo trás de maneira clara, as quantidades geradas permitindo tal comparação e suas respectivas diferenças.



DADOS EXTRAÍDOS DO PROJETO BÁSICO	QUANT	UND	DADOS OFICIAIS OU CIENTÍFICOS	QUANT	UND	DIFERENÇA	UND	%
Estimativa populacional para o ano de 2021	77.006,00	HAB	Estimativa populacional para o ano de 2021	61.590,00	HAB	15.416,00	HAB	25,03
Estimativa de Geração de RSU (Domiciliar, comercial, mercado, feira, hospital, varrição, capinação/raspagem de sarjetas)	1,02	KG/HAB/DIA	GERAÇÃO DE RSU NO BRASIL E REGIÕES (KG/HAB/DIA) - REGIÃO NORDESTE	0,71	KG/HAB/DIA	0,31	KG/HAB/DIA	43,66
Estimativa de Produção Diária de Resíduos Sólidos Municipal (Estimativa da População x KG/HAB/DIA)	78.546,12	KG/DIA	Estimativa de Produção Diária de Resíduos Sólidos Municipal	43.728,90	KG/DIA	34.817,22	KG/DIA	79,62
Estimativa de produção Mensal	2.356.383,60	KG/MÊS	Estimativa de produção Mensal	1.311.967,00	KG/MÊS	1.044.516,60	KG/MÊS	79,62
Estimativa de produção Anual	28.276.603,20	KG/ANO	Estimativa de produção Anual	15.742.404,00	KG/ANO	12.534.199,20	KG/ANO	79,62





Nesta altura já não resta nenhuma dúvida de que estamos diante de um Projeto Básico Superestimado e Superdimensionado. Essa diferença majorada de 79,62% na estimativa de geração de resíduos Sólidos, se reflexo em cadeia no dimensionamento dos recursos a serem utilizados na execução dos serviços, ou seja, 79,62% a mais de caminhões compactadores, basculantes e correlatos, 79,62% a mais de mão de obra necessária, 79,62% a mais de materiais envolvidos. Estamos diante de um erro grosseiro que pode gerar grandes consequências ao Município de Morada Nova/CE, e por isso, este procedimento licitatório não deve prosperar.

Sobre esse tema de superdimensionamento, o TCU já se manifestou pelo ACÓRDÃO Nº 331/2009 - TCU - Plenário, vejamos:

(...) "9.2.1. abstenha-se de superdimensionar quantitativos de serviços em fase de licitação, sob o pretexto de conferir ao orçamento de referência margem de segurança para eventuais distorções, consoante falha relatada neste processo, porquanto se trata de ato incompatível com os princípios da legalidade e da eficiência, ensejador de determinação à entidade para que proceda à sua anulação, bem como de aplicação de multa aos responsáveis que lhe deram causa" (ACÓRDÃO Nº 331/2009 - TCU - Plenário)

A Lei geral de licitações, 8666/93, em seu artigo 6º, determina que o projeto básico contenha seis elementos, que são:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. (BRASIL, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993).

A ausência ou inconsistência de um dos elementos exigidos para a elaboração do projeto básico poderá ocasionar prejuízos expressivos à licitação. O Tribunal de Contas da União elenca alguns exemplos:

Falta de efetividade ou alta relação custo/benefício do empreendimento, devido à inexistência de estudo de viabilidade adequado; Alterações de especificações técnicas, em razão da falta de estudos geotécnicos ou ambientais adequados; Utilização de materiais inadequados, por deficiências das especificações; Alterações contratuais em função da insuficiência ou inadequação das plantas e especificações técnicas, envolvendo negociação de preços. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 16).

Dessa maneira, o projeto básico deve explicitar de forma clara e minuciosa o real desejo da Administração, ou seja, o conhecimento pleno do objeto que almeja licitar, conseqüentemente facilitará aos licitantes à elaboração da proposta de preços. Para Justen Filho (2002, p. 114) "o conteúdo do projeto básico dependerá da natureza do objeto a ser licitado. Deverá ser tanto mais complexo e minucioso na medida em que assim o exija o objeto da futura contratação".

A Controladoria Geral da União - CGU orienta quanto ao conteúdo de um projeto básico para o processo licitatório, a saber:

A descrição detalhada do objeto a ser contratado, dos serviços a serem executados, sua frequência e periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem fornecidos e utilizados, procedimentos a serem seguidos, cuidados, deveres, disciplina, gestão da qualidade,



informações a serem prestadas e controles a serem adotados são exemplos de conteúdo de um projeto básico. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 21).

Nessa linha de raciocínio, o principal pressuposto de qualidade do projeto básico está estritamente ligado ao seu grau de detalhamento, de especificações, de informações relevantes ao objeto do certame. É importante ressaltar a ausência de conceitos fundamentais na legislação, no que tange os requisitos mínimos exigidos para a elaboração do projeto básico, pois a lei apenas enumera, tornando-os subjetivos, conforme art. 12 da lei 8666/93, que elenca sete requisitos a serem considerados nos projetos básicos, a saber:

I - Segurança;

II - Funcionalidade e adequação ao interesse público;

III - Economia na execução, conservação e operação;

IV - Possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;

V - Facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço; VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;

VII - impacto ambiental. (BRASIL, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993).

Sobre o questionamento feito no início deste pedido, a resposta é sim, o Projeto Básico em questão está superestimado e superdimensionado, capaz de causar danos irreparáveis ao erário e conseqüentemente a qualidade da prestação dos serviços, caso prospere o procedimento licitatório em questão sem as devidas correções.

7 - DOS ERROS SUBSTANCIAIS DO ORÇAMENTO BASE

O julgamento objetivo, princípio administrativo balizador das análises nos procedimentos licitatórios, requer, de quem analisa, para sua certa e fiel aplicação, um entendimento profundo acerca da natureza de possíveis erros ou omissões identificados. Neste contexto é preciso ter clareza de que apenas erros ou omissões de natureza substanciais, ou seja, erros que tornam o documento incompleto ou com defeitos insanáveis devem ser considerados.

No decorrer deste capítulo, serão abordados apenas erros e omissões grosseiras que não podem, a luz da norma, serem confundidos como meros formalismos ou algo circunstancial e passivo de correção.

7.1 - Da ausência das Composições Auxiliares

Após uma exaustiva análise do Orçamento Base e seus elementos, foi identificado a ausência das Composições Auxiliares. A relevância destes elementos na análise dos preços é de fundamental importância, principalmente para as composições de mão de obra que são repletas de elementos impostos por lei ou convenções coletivas de trabalho que formam o preço a ser adotado, tais como valor de hora/salário base, encargos sociais, encargos complementares, adicionais trabalhistas, entre outros. Sem a apresentação da decomposição destes custos não há como aplicar um julgamento assertivo e objetivo nas propostas, saber por exemplo se essas legislações estão sendo consideradas no preço ofertado.

O estabelecimento de parâmetros claros e objetivos de julgamento, que apresentem aos licitantes toda a composição do objeto, é rotina no regime da Lei nº 8.666/1993 (art. 7º, § 2º, inc. II). Estabelece a necessidade de decompor o objeto em itens unitários em uma planilha que espelhe a totalidade a partir de seus itens de insumos ou serviços. Vejamos:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:



I - Houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - Existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Portanto, a regra geral impõe à Administração o dever de detalhar, com o maior grau possível, a composição dos serviços que contratará junto a particulares, descrevendo seus componentes e insumos unitários e, a partir deles, aplicar todos os crivos legais para o julgamento objetivo das propostas.

O TCU também tem solicitado que órgãos e entidades orientem:

[...] os integrantes de suas Comissões de Licitação para que examinem detalhadamente as propostas dos licitantes habilitados, classificando tão-somente as propostas que apresentem a correta incidência das alíquotas de tributos e dos encargos sociais.

Consequentemente, conforme já mencionado, **deve constar do edital de licitação a exigência de apresentação das composições de custo unitário** e das composições analíticas da taxa de BDI e dos encargos sociais de empregados mensalistas e horistas (Acórdão nº 262/2006-2ª Câmara. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues, Brasília, 21 fev. 2006).

As composições de custos unitários não são meros resumos de serviços ou insumos, ou planilha orçamentárias de preços globais. **A composição de custos unitários de preços exige uma abertura de itens destacados pelo órgão licitante em seu edital, para que os insumos, material e mão de obra necessários à execução da obra pretendida pela Administração seja esmiuçada com seus detalhes, no que é comumente denominado de abertura de itens e precificação das unidades que compõem cada um desses itens.**

A doutrina é pacífica nesse sentido:

*"A jurisprudência vem assentando entendimento de que as propostas devem ser analisadas tanto sob égide do preço global, quanto do preço unitário. A premissa é de que o preço global provém do unitário. Ele é a soma do unitário. Se há problema no unitário, há problema no global, ainda que não sejam aparentes. Aliás a exigência de apresentação dos preços unitários mesmo em licitação julgada preço global presta-se justamente a este propósito, **permitir ampla e completa análise da aceitabilidade das propostas, sob todas as suas vertentes, a fim de possibilitar a Administração a identificação e a desclassificação de proposta defeituosa** (NIEBUHR, 2013, p 495)" (grifo nosso)*

Assim, é imprescindível a verificação da existência de subpreço ou sobre preços, de modo a evitar possíveis distorções. Essa atuação poderá evitar, na apresentação de necessários acréscimos contratuais, especialmente de obras e serviços, o chamado jogo de planilha, que invariavelmente leva a possíveis aditamentos contratuais e superfaturamento do objeto contratado.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme quanto a obrigatoriedade e importância da composição de custos unitários das obras, como forma de garantir a segurança às contratações da Administração Pública, fim maior de todo cabedal legislativo, como se verificam nos acórdãos abaixo:

As obras e serviços de engenharia somente podem ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilha que expresse a composição de todos os seus custos unitários(...) revela destacar, ainda, que essa prática de se adotar orçamentos deficientes impõe serias restrições aos sistemas de controle vigentes



no país, dificultando ou até mesmo impedindo que os custos efetivos dos objetos contratados sejam devidamente apurados (Acórdão nº 2.385/2006, Plenário, rei Min. Ubiratan Aguiar).

Veja-se que a exigência do detalhamento das propostas constituiu uma medida importante no sentido de permitir a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração e/ou evitar que eventuais alterações contratuais possam desequilibrar as condições originalmente pactuadas. Daí os recorrentes acórdãos do TCU com determinações para que conste dos editais, além do critério de aceitabilidade de preços unitários, exigência para que os licitantes apresentem as composições de preços unitários dos serviços.

7.2 - Do erro na aplicação dos Encargos Sociais de Mão de Obra Horista e Mensalista

Encargos Sociais são os custos incidentes sobre a folha de pagamentos de salários (insumos classificados como mão de obra assalariada) e têm sua origem na CLT, na Constituição Federal de 1988, em leis específicas e nas Convenções Coletivas de Trabalho. Parte importante do custo da mão-de-obra de um orçamento, os encargos sociais reúnem as obrigações trabalhistas do empregador.

Isto dito, a correta aplicação de suas alíquotas é de fundamental importância no Orçamento Base principalmente para o aferimento do custo real de mão de obra a ser contratada.

Vejamos a Planilha de Composição de Encargos Sociais Básicos parte integrante do Orçamento, segue:

PROJETO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

ENCARGOS SOCIAIS

COD	DESCRIÇÃO	HORA %	MES %
A GRUPO A			
A1	INSS	0,5000	0,0000
A2	SESI	1,5000	1,5000
A3	SENAI	1,0000	1,0000
A4	INCRA	0,2000	0,2000
A5	SEBRAE	0,6000	0,6000
A6	Salário Educação	2,5000	2,5000
A7	Seguro Contra Acidentes de Trabalho	3,0000	3,0000
A8	PQTS	8,0000	8,0000
A9	SECONCI	1,0000	1,0000
TOTAL		17,8000	17,8000
B GRUPO B			
B1	Reposico Semanal Remunerado	17,7000	0,0000
B2	Feriados	3,4100	0,0000
B3	Auxilio - Enfermidade	0,8500	0,5000
B4	13º Salário	10,7100	8,3000
B5	Licença Paternidade	0,0800	0,0800
B6	Faltas Justificadas	0,7100	0,5000
B7	Dias de Chuvas	1,4100	0,0000
B8	Auxilio Acidente de Trabalho	0,1200	0,0800
B9	Férias Gozadas	7,8000	6,1400
B10	Salário Maternidade	0,0300	0,0300
TOTAL		43,0200	16,6200
C GRUPO C			
C1	Aviso Prévio Indenizado	5,0000	3,5000
C2	Aviso Prévio Trabalhado	0,1200	0,0800
C3	Férias Indenizadas	5,0000	4,4200
C4	Deposito Retencao Sem Justa Causa	4,9000	3,6000
C5	Indenizacao Adicional	0,4300	0,3000
TOTAL		16,2500	12,6700
D GRUPO D			
D1	Reincidência de Grupo A sobre Grupo B	7,8000	2,6300
D2	Reincidência de Grupo A sobre Aviso Prévio Trabalhado e Reincidência do PQTS sobre Aviso Prévio Indenizado	0,4300	0,3000
TOTAL		8,9900	3,1600

Horista = 85,20%
Mensalista = 49,52%

Ismair C. de Mendonça
1º Civil / CREC. 49489-1
RN 061055014-0



Observem que a alíquota referente a Mão de Obra Horista é de 85,20% e Mensalista de 49,52%. Agora vejamos a aplicação destas alíquotas nas composições de custos unitários:



COMPOSIÇÃO DE PREÇOS
SISTEMATIZAÇÃO DA LIMPEZA URBANA DE MORADA NOVA

1. COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS DOMICILIARES E COMERCIAIS (SEDE) - TON

INSUMOS	UNID	QUANT	P. UNIT.	P. TOTAL	DIMENSIONAMENTO	
ENCARREGADO (CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2021/2022)	mês	1,00	R\$ 2.007,28	R\$ 2.007,28	1 encarregado	
MOTORISTA (CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2021/2022)	mês	4,00	R\$ 1.667,49	R\$ 6.669,96	4 motoristas	
GARI COLETOUR, INCLUSO INSALUBRIDADE DE 40% (CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2020/2021)	mês	16,00	R\$ 1.540,00	R\$ 24.640,00	4 funcionários p/ coletor	
CAMINHÃO COMPACTADOR 12 ton - ALUGUEL (PESQUISA DE PREÇO)	mês	4,00	R\$ 14.000,00	R\$ 56.000,00	4 coletores (item 4.4.3.)	
FERRAMENTAS / INSUMO (5% S/ MO)	%	5,00	R\$ 33.317,24	R\$ 1.665,86	Quant. De Óleo Diesel ((120*22+(10*3*2*22))*4/3	
ÓLEO DIESEL (TAB. SEINFRA 27.1 COD. 12706)	L	5280,00	R\$ 4,090	R\$ 21.595,20	Comprimento da via (item 4.4.2.)	
CUSTO TOTAL				R\$ 112.578,30	Nº de dias trabalhados	
E.S.				85,20%	R\$ 20.186,29	Nº de viagens para aterro (item 4.4.2.)
BDI				25,22%	R\$ 35.551,27	Ida e volta
PREÇO FINAL				R\$ 176.515,86	Nº de máquina (item 4.4.3.)	
PRODUTIVIDADE (ton/mês)				855,37	Consumo de l por km	
PREÇO / t				R\$ 206,36	Total	
					5280,00	

Percebam que todas as composições auxiliares de mão de obra são mensalistas e a alíquota de Encargos Sociais incidida é a de Mão de Obra Horista, neste caso 85,20%, sendo que deveria ser aplicado a alíquota de 49,52%. Um erro grosseiro que superestima o custo total da mão de obra em todo o Orçamento, acarretando custo indevido que será pago pela administração, causando danos ao erário.

IV – REQUERIMENTO

De acordo com as razões acima transcritas, espera o impugnante que seja recebida e processada a presente impugnação e que ao final seja integralmente acolhida, CANCELANDO O CERTAME PARA REVISÃO DOS APONTAMENTOS e posterior republicação, a fim de assegurar a isonomia entre os participantes e atender aos princípios da Legalidade, da Igualdade e, especialmente, aos **Princípios da razoabilidade, proporcionalidade e julgamento objetivo.**

Assim, para que não se consolide um processo licitatório com vícios e consequentemente traduza para uma decisão equivocada, esta Impugnante, requer que seja:

- Acatado nossos apontamentos;
- Cancelado o Certame ou realizado todos os ajustes legais e cabíveis no ato convocatório em tela diante de todos os vícios apontados e republicado pelos mesmos meios, conforme legislação vigente.
- O encaminhamento da presente impugnação para instância superior, em caso de ser julgado improcedente, devidamente informada, com a reforma da decisão.

Confiando na sensatez dessa Administração, assim como, no bom senso da autoridade que lhe é superior, que esperamos a total procedência dos pedidos expostos.

Termos em que

AV. DOM LUIS Nº 1200 SALA 1608 MEIRELES - FORTALEZA - CE.
EDIFÍCIO PÁTIO DOM LUIS - TORRE 01



Pede e espera deferimento

Fortaleza-CE, 12 de janeiro de 2022.



A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Marcelo'.

AGAPE CONSTRUÇÕES & INCORPORAÇÃO LTDA

CNPJ/MF sob o nº **11.022.326/0001-36**

MARCELO FRANKLIN GONDIM

CPF nº **013.487.433-10**

RG nº **2001002339276 SSP-CE**

SÓCIO ADMINISTRADOR