Ofício nº. 025/2019 – OSM/OP **Maringá, 14 de fevereiro de 2019.**

Excelentíssimo Sr. Prefeito Ulisses Maia;

A SER/Observatório Social de Maringá – OSM, pessoa jurídica de Direito Privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 06.161.227/0001-03, associação civil sem fins econômicos e sem vinculação político-partidária, que tem por missão promover maior participação da sociedade no controle da Gestão Pública, visando o acompanhamento dos gastos públicos, prerrogativa prevista no artigo 5.º, incisos XXXIII e XXXIV da Constituição Federal, de acordo com a Lei Federal n.º 12.527/2011 (Acesso à Informação), art. 10, e com a Lei Orgânica do Município, art. 10, incisos IV e V, representada neste ato por sua Presidente, que ao final subscreve, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência apresentar **IMPUGNAÇÃO** à **Concorrência n. 005/2019,** nos termos seguintes:

1) DOS FATOS

Publicou a PMM edital para realização de licitação na modalidade Pregão Presencial, sob nº 009/2019, cujo objeto é a *contratação de empresa especializada, para Prestação de Serviços de varrição manual e varrição mecanizada no perímetro urbano do município de Maringá/Paraná, com fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos necessários à perfeita execução dos serviços, e destinação final dos resíduos resultantes dos serviços, por solicitação da Secretaria Municipal de Serviços Públicos - SEMUSP.*

O certame está designado para ocorrer no dia 22 de fevereiro de 2019, às 09h00, pelo valor máximo previsto em edital de R$ 9.359.804,09 (nove milhões, trezentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e quatro reais e nove centavos).

Ocorre que, da leitura do Edital e do Processo Administrativo n. 0859/2018, foi possível identificar situações que suscitam dúvidas e comprometem, s.m.j., a legalidade da licitação e consequentemente a seleção da proposta mais vantajosa para o Município de Maringá, as quais passa o OSM a expor, razão de ser da presente impugnação.

2) DA AUSÊNCIA DE PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS

A presente licitação refere-se à contratação de prestação de serviços de varrição, sendo dividida em 03 itens: varrição mecanizada de ruas, varrição manual de ruas e varrição manual de praças. Os serviços prestados, por sua vez, compreendem diversas despesas distintas para a empresa que os prestará, como salários e encargos com pessoal, manutenção de máquinario, insumos e etc.

A Lei de licitações, nº 8.666/1993, prevê expressamente em seu art. 7º, §2º, inciso II, que *as licitações para execução de serviços somente poderão ocorrer quando existir* ***orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários***.

Isto quer dizer que, na fase preparatória da licitação, onde a administração realiza pesquisas de preços para compor o preço máximo do edital, **deve a administração colher orçamentos contendo planilha detalhada da composição dos custos diretos e indiretos de cada item**, para que se saiba exatamente como se chegou ao preço total e se o valores estão em conformidade com os preços praticados no mercado.

Ou seja: a PMM deveria ter solicitado às empresas que apresentassem no orçamento planilha discriminando os custos com salários, encargos, manutenção de maquinário, transporte, impostos, bem como todo e qualquer elemento que componha o preço da prestação de serviços

Da análise aos autos do processo n.º 859/2018, percebeu-se a PMM anexou, às fls. 48, o modelo de um documento denominado "planilha de formação de custos de serviços", conforme abaixo, e o o item 18 das **Observações Gerais** do Anexo I do edital (fls. 16) dispõe que ***as empresas participantes deverão apresentar planilha de custo demonstrando a composição dos preços ofertados***.

Despesas (título, nome, nomenclatura, etc.)	R$	[redacted]
Materiais e Insumos diversos utilizados na execução dos serviços		
Combustíveis e lubrificantes		
Energia Elétrica		
Água		
Transporte de materiais e de insumos diversos		
Manutenção de máquinas, equipamentos e ferramentas		
Depreciação de máquinas, equipamentos e ferramentas		
Mão de Obra (salários, diárias, gratificações, férias, 13º salário, etc.)		
Encargos sociais e trabalhistas (INSS, FGTS, COFINS, PIS, etc.)		
Transporte de pessoal		
Saúde e Segurança do Trabalho (EPIs, seguros, alimentação, etc.)		
Impostos e Taxas Municipais, Estaduais e Federais (ISS, ICMS, IPI, etc.)		
Total dos Custos	,000	

Notas: 1 – Preencher 1 (uma) planilha para cada item, incluindo e/ou excluindo despesas de acordo com as particularidades da Empresa.
2 - Para valores e índices, utilizar no máximo 3 (três) casas decimais.
3 – IPCT = Índice de Participação no Custo Total.

Cumpre destacar que tal modelo sequer seria a planilha adequada para cumprir com os ditames legais, eis que não possui toda a composição de custos, tratando-se de documento genérico que não é capaz de demonstrar quais seriam os preços unitários que compõem o valor final do serviço.

Ressaltamos que a PMM, por orientação da Procuradoria Jurídica do Município, constante das fls. 88, verso, anexou ao processo administrativo alguns documentos referentes a licitações de serviços de varrição realizados por outros órgãos e municípios. Podemos conferir, por exemplo, que o orçamento apresentado pela empresa vencedora da licitação realizada pela Prefeitura de Contagem – MG traz uma planilha de formação de custos mais próxima da legalidade**, específica e adequada ao fim ao qual se destina**, qual seja, identificar exatamente quais são os custos unitários que compõem o valor global ofertado pela empresa:

PREFEITURA CONTAGEM

PREFEITURA MUNICIPAL DE CONTAGEM
SECRETARIA ADJUNTA DE SERVIÇOS URBANOS E MANUTENÇÃO VIÁRIA
LIMPEZA URBANA

PROC. nº 659 MB
FLS. nº 96
Diretoria de Licitação

ANEXO III - 1 (orçamento)

Serviços de Limpeza em Vias e outros logradouros públicos no Município de Contagem/MG, compreendendo a varrição manual e mecanizada; Limpeza de Cestos Coletores de Resíduos Leves; Capina e roçada, Serviços complementares, bem como transporte dos resíduos provenientes destas atividades para o Aterro Sanitário Municipal, localizado na Av. Helena de Vasconcelos Costa, 201 Bairro Perobas

Item.	Descrição.	Unidade.	Quantidade	Preço Unitário.	Valor medido.
1.0	ADMINISTRAÇÃO LOCAL				
1.1	Pessoal				
1.1.1	Engenheiro	Hora	2.250,00	106,47	R$ 242.791,80
1.1.2	Encarregado geral	Hora	2.250,00	54,97	R$ 125.331,60
1.1.3	Técnico de Segurança de Trabalho	Hora	6.840,00	45,48	R$ 311.083,20
1.1.4	Fiscal de Serviço	Hora	11.400,00	45,48	R$ 518.472,00
1.1.5	Auxiliar Administrativo	Hora	0.840,00	25,48	R$ 159.052,80
1.1.6	Técnico de nível médio	Hora	6.840,00	45,48	R$ 311.083,20
1.1.7	Auxiliar técnico	Hora	6.840,00	37,00	R$ 253.080,00
1.1.8	Vigia (Diurno)	Hora	4.560,00	26,19	R$ 119.426,40
1.1.9	vigia (Noturno)	Hora	4.560,00	42,91	R$ 195.693,60
1.1.10	Almoxarife	Hora	2.250,00	45,91	R$ 103.347,50
1.1.11	Ajudante	Hora	2.250,00	33,33	R$ 75.000,00
1.1.12	Encanador	Hora	4.950,00	28,08	R$ 138.996,00
1.1.13	Mecânico	Hora	2.250,00	43,44	R$ 97.740,00
1.1.14	Auxiliar mecânico	Hora	2.250,00	28,34	R$ 63.765,00
1.2	Veículos				
1.2.1	Carro do engenheiro	Mês	12,00	3.761,49	R$ 45.137,40
1.2.2	Caminhonete.	Mês	84,00	4.468,14	R$ 375.237,76
1.2.3	Veículo FIAT PALIO 4 portas - 1.0/8 CC	Mês	12,00	4.464,73	R$ 53.576,76
1.3	Escritório / garagem				
1.3.1	Área de garagem / oficina	Mês	12,00	23.897,97	R$ 286.775,64
1.3.2	Despesas com telefone	Mês	14,00	1.477,18	R$ 20.680,52
1.3.3	Despesas com água	Mês	12,00	8.896,00	R$ 106.752,00
1.3.4	Despesas com energia	Mês	12,00	5.088,79	R$ 61.065,48
				Total do Item	R$ 3.040.144,80
2.0	VARRIÇÃO MANUAL				
2.1	Varrição mensal de vias em logradouros públicos	KM de sarjeta	115.300,00	108,00	R$ 12.441.600,00
				Total do Item	R$ 12.441.600,00
3.0	LIMPEZA DE VIAS PÓS FEIRAS LIVRES E ÁREAS DE EVENTOS				
3.1	Varrição manual de vias e áreas após feiras livres e áreas de eventos	m2	3.505.526,40	0,38	R$ 1.369.989,50
3.2	Lavagem de vias e áreas após feiras livres e eventos com água pura	m2	2.083.868,48	0,14	R$ 372.941,59
3.3	Lavagem de vias e áreas após feiras livres e eventos com solução de água, desinfetante e desengraxante	m2	2.083.868,48	0,19	R$ 399.580,27
				Total do Item	R$ 2.142.511,36
4.0	VARRIÇÃO MECANIZADA DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS				
4.1	Varrição mecanizada de vias e logradouros públicos	KM de sarjeta	4.806,12	155,84	R$ 748.934,52
				Total do Item	R$ 748.934,52
5.0	VARRIÇÃO ITINERANTE E/OU EMERGENCIAL EM DIVERSAS VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS				
5.1	Ajudante de limpeza	Hora	17.664,00	26,02	R$ 459.617,28
5.2	Ajudante líder de limpeza	Hora	2.208,00	27,88	R$ 61.559,04
5.3	Caminhão carroceria de 6m3 com cabine para 6 pessoas, inclusive motorista	Hora	2.208,00	238,03	R$ 525.570,24
				Total do Item	R$ 1.046.746,56
6.0	LIMPEZA DE CESTOS COLETORES				
6.1	Ajudante de limpeza de cestos coletores, inclusive ferramentas e material de limpeza	Hora	2.208,00	23,53	R$ 52.010,64
6.2	Veículo pura 4 passageiros e compartimento de carga para carregamento dos materiais e ferramentas de limpeza - inclusive motorista	Mês	12,00	9.827,37	R$ 118.124,84
				Total do Item	R$ 171.701,48
7.0	VEÍCULO PARA FISCALIZAÇÃO				
7.1	Veículo para a fiscalização - 4 portas, inclusive combustível.	Mês	24,00	3.761,46	R$ 90.274,56
				Total do Item	R$ 90.274,56
8.0	CAPINA MANUAL, MECANIZADA E ROÇADAS				
8.1	Capina manual em vias e logradouros públicos, com pavimento	KM de Via	1.080,00	4.595,72	R$ 4.963.375,60
8.2	Capina manual em vias e logradouros públicos, sem pavimento	KM de Via	96,00	9.179,46	R$ 881.228,16
8.3	Capina mecanizada em vias e logradouros públicos de pavimento poliédrico, paralelo, bloco e BOCAS DE LOBO/EIRA	KM de Via	96,00	11.154,35	R$ 1.070.804,16

PREFEITURA CONTAGEM

PREFEITURA MUNICIPAL DE CONTAGEM
SECRETARIA ADJUNTA DE SERVIÇOS URBANOS E MANUTENÇÃO VIÁRIA
LIMPEZA URBANA

ANEXO III - 1 (orçamento)

Serviços de Limpeza em Vias e outros logradouros públicos no Município de Contagem/MG, compreendendo a varrição manual e mecanizada; Limpeza de Cestos Coletores de Resíduos Leves; Capina e roçada, Serviços complementares, bem como transporte dos resíduos provenientes destas atividades para o Aterro Sanitário Municipal, localizado na Av. Helena de Vasconcelos Costa, 201 Bairro Perobas

Item.	Descrição.	Unidade.	Quantidade	Preço Unitário.	Valor medido.
8.4	Roçada mecanizada com utilização de roçadeira costal em áreas o vias não pavimentadas	m²	1.580.000,00	1,65	R$ 2.574.000,00
				Total do Item	R$ 10.149.167,76
9.0	PINTURA DE MEIO FIO				
9.1	Pintura de meio-fios de vias e logradouros públicos	KM de Guia	960,00	3.387,70	R$ 3.252.192,00
				Total do Item	R$ 3.252.192,00
10.0	SERVIÇOS DIVERSOS E EMERGENCIAIS				
10.1	Ajudante	Hora	87.152,00	26,19	R$ 2.350.106,88
10.2	Ajudante líder	Hora	11.040,00	35,04	R$ 387.081,60
10.3	Roçadeira mecânica costal, inclusive operador	Hora	11.040,00	31,46	R$ 347.318,40
10.4	Caminhão carroceria de 6m3 com cabine para 6 pessoas, inclusive motorista	Hora	15.456,00	241,59	R$ 3.733.858,40
				Total do Item	R$ 6.818.367,36
				Total Geral	R$ 48.489.194,44

Pesquisando mais a fundo, o OSM localizou um edital para contratação de serviços de varrição da Prefeitura de Campo Novo do Parecis – MT, que também contempla um modelo de planilha de custos muito mais detalhado que o utilizado pela Prefeitura de Maringá.

Prefeitura Municipal de Campo Novo do Parecis
Estado de Mato Grosso
CNPJ: 24.772.287/0001-36
Av. Mato Grosso, nº 66-NE, Centro - Campo Novo do Parecis - MT
CEP: 78.360-000 - www.camponovodo.parecis.mt.gov.br

ANEXO II
MODELO PLANILHA DE CUSTOS

1. TIPO DE MÃO-DE-OBRA
(Serviços de Diária Braçal)
II - MÃO-DE-OBRA
REMUNERAÇÃO*:
01 – Salário R$
- VALOR DA REMUNERAÇÃO GARI R$_____ (_____)
- VALOR DA REMUNERAÇÃO MOTORISTA R$_____ (_____)
- VALOR DA REMUNERAÇÃO ADMINISTRAÇÃO R$_____ (_____)

VALOR DA RESERVA TÉCNICA R$_____ (_____)

III. ENCARGOS SOCIAIS: incidentes sobre o valor da remuneração + valor da reserva técnica		
GRUPO A		
01 – INSS		R$
02 – SESI OU SESC		R$
03 – SENAI OU SENAC		R$
04 – INCRA		R$
05 – SALÁRIO EDUCAÇÃO		R$
06 – FGTS		R$
07 – SAT / INSS		R$
08 – SEBRAE		R$
GRUPO B		
09 – Férias		R$
10 – Auxílio Enfermidade (≤ 15 dias)		R$
11 – Faltas legais		R$
12 – Licença Paternidade/Maternidade		R$
13 – Auxílio acidente de Trabalho (≤ 15 dias)		R$
14 – Aviso Prévio trabalhado		R$
15 – 13 Salário		
GRUPO C		
16 – Aviso Prévio Indenizado		R$
17 – Indenização Adicional		R$

35

Prefeitura Municipal de Campo Novo do Parecis
Estado de Mato Grosso
CNPJ: 24.772.287/0001-36
Av. Mato Grosso, nº 66-NE, Centro - Campo Novo do Parecis - MT
CEP: 78.360-000 - www.camponovodo.parecis.mt.gov.br

18 – Indenização (Rescisão sem justa causa)		
GRUPO D		
19 – INCIDÊNCIA DOS ENCARGOS DO GRUPO "A" SOBRE OS ITENS DO GRUPO B		R$
GRUPO E		
20 - INCIDÊNCIA DOS ENCARGOS DO GRUPO "A" EXCETO O ITEM 06, SOBRE OS ITENS 16 E 17		
VALOR DOS ENCARGOS SOCIAIS.....		

VALOR DA MÃO-DE-OBRA (remuneração + reserva técnica + encargos sociais)
R$ ( )

IV. INSUMOS*	
01– Uniforme	R$
02 – Equipamentos e materiais	R$
03 – Seguro de vida em grupo	R$
04 – Outros (especificar, se houver)	R$

VALOR DOS INSUMOS - R$_____ (_____)
(Sobre o valor dos insumos deverá ser rateado por cada servidor).

V. DEMAIS COMPONENTES (incidente sobre valor da mão de obra + insumos)
01 – DESPESAS ADMINISTRATIVAS/ OPERACIONAIS - (___%)
R$ ____ (_____)
02 – LUCRO (___%)
R$ _____ (_____)
VALORES DOS DEMAIS COMPONENTES (01 + 02)
R$ _____ (_____)

VI. TRIBUTOS	
01– ISSQN	R$
02 – COFINS	R$
03 – PIS	R$
04 – CSLL	R$
05 - IRPJ	R$

Valor da Propostas
Mão de Obra + Encargos + Insumos + Demais componente + Tributos = Valor Mensal / Valor Semanal / Valor Metro

36

Contudo, ao verificar os orçamentos utilizados na formação do preço (fls. 35 a 39), contatou-se que as empresas forneceram orçamentos contendo apenas os valores globais de cada item, **não constando planilha de custos unitários, nem sequer aquela básica anexada pela PMM ao Processo Administrativo**. Isto é, esta planilha legalmente exigida e de importância fundamental não foi utilizada pela Prefeitura para embasar a sua pesquisa de preços de mercado.

Ou seja: a única exigência da PMM quanto à composição de custos unitários é a constante do item 18 das Observações Gerais do Anexo I do edital (fls. 16), que exige que as empresas apresentem planilha de formação de custos na proposta, dispondo como modelo a planilha incompleta das fls. 48 do processo administrativo.

O que ocorre é que chega a ser obscura a real efetividade desta solicitação neste momento, já que a própria Prefeitura não teria como verificar se os valores apresentados em planilha de formação de custos pela empresa estariam ou não de acordo com os preços de mercado. Isso porque, como visto, a Administração utilizou-se de orçamentos que apenas apresentam o valor máximo global para embasar o preço máximo da licitação e, portanto, não

possui a sua própria planilha de formação de custos unitários para verificar e controlar o preço praticado pelas licitantes e pela contratada.

Vê-se nos orçamentos apresentados pelas empresas (fls. 35 a 39 do processo) que apenas constou o valor total de cada um dos itens, sem qualquer discriminação de como aquele valor teria sido formado. Vale destacar que, se a empresa foi capaz de apresentar à Prefeitura um valor global que considera como a remuneração adequada pela prestação dos serviços, seria perfeitamente possível que tivesse demonstrado detalhadamente como tal valor foi alcançado, eis que as empresas calculam os custos unitários ao formar o valor final dos produtos ou serviços por elas comercializados, bastando fornecer a planilha de formação de custos à administração.

Vejamos, a título exemplificativo, o orçamento apresentado pela empresa ***Transresíduos Transportes de Resíduos Industriais***, comparado à especificação do Edital:

Orçamento Empresa TRANSRESÍDUOS:

Transresíduos Transportes de Resíduos Industriais

PROCESSO
Nº. 859/18
FLS. Nº. 35

Curitiba, 07 de agosto de 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ
ATT. SRA. ROSI
Secretaria Municipal de Serviços Públicos

Prezado Senhora
Transresíduos Transportes de Resíduos Industriais Ltda., estabelecida em Curitiba – Pr., na Rua William Booth nº 537 – Bairro Boqueirão, inscrita no CNPJ/MF sob nº 77.371.789/0001-11, prestadora de serviço de engenharia sanitária de limpeza urbana, atendendo sua solicitação, apresenta orçamento para os serviços abaixo relacionados:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Preço Unitário	Valor Total Anual
1	107340	35.601,49	km	Prestação de Serviços de varrição mecanizada	R$ 145,65	R$ 5.185.357,54
2	248258	10.529,82	km	Prestação de serviços de varrição manual	R$ 169,12	R$ 1.780.802,43
3	113486	29.085.312,83	m²	Prestação de serviços de varrição manual das praças	R$ 0,11	R$ 3.199.384,41

Preço Unitário item 1 – R$ 145,65 (cento e quarenta e cinco reais, sessenta e cinco centavos) por quilometro.
Preço Unitário item 2 – R$ 169,12 (cento e sessenta e nove reais, doze centavos) por quilometro.
Preço Unitário item 3 – R$ 0,11 (onze centavos) por metro quadrado.

Condição de Pagamento – 10 (trinta) dias da emissão da nota fiscal.
Validade da Proposta – 60 (sessenta) dias da data de sua emissão.
Preço Base – abril/2018.

Eventuais horas extras serão cobradas a parte com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) para dias normais e de 100% (cem por cento) para domingos e feriados.
Sendo o que se apresentava para o momento, subscrevemo-nos;

Atenciosamente

Deste modo, **no momento de estabelecer seu preço máximo a Administração Municipal <u>se baseou em valores globais</u>**, os quais não sabe como foram formados, não possuindo sua própria planilha de formação de custos unitários para verificar e controlar o preço praticado pela contratada.

Os orçamentos apresentados são **genéricos**, **não sendo capazes de demonstrar quais seriam os custos** necessários para a execução dos serviços. Nestes termos, o procedimento fica muito fragilizado, vez que a Administração não tem como realizar nenhum tipo de **análise a respeito da compatibilidade ou não dos custos envolvidos na prestação de serviços com os valores apresentados pelas licitantes e a empresa vencedora.**

Assim, é imperioso relembrar que, ao tratar do conteúdo do instrumento convocatório e das informações que devem obrigatoriamente constar nesse documento, a Lei nº 8.666/93 grava expressamente a necessidade de o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e **preços unitários ser um dos "anexos do edital, dele fazendo parte integrante"** (art. 40, § 2º, II):

> *§ 2º Constituem **anexos do edital**, dele fazendo parte integrante:*
>
> *(...)*
>
> *II - **orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários**;* (grifou-se)

Com efeito, necessário se faz, também para alcançar o maior êxito no certame, oportunizar ao maior número de interessados a possibilidade de participação, e, ainda, a todos os cidadãos a possibilidade de **compreensão do edital, bem como de seu preço final**, apontar de forma discriminada os custos unitários do objeto, isto é, esclarecendo que parte do valor do global corresponde ao preço de cada um dos elementos que compõe a prestação de serviços.

Inclusive o art. 7.º, § 2.º, inciso II da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (L. 8.666/93) afirma de forma categórica que:

> §2.º As obras e os **serviços** somente poderão ser licitados quando:
>
> [...]

> II - existir **orçamento detalhado** em planilhas que expressem a **composição de todos os seus custos unitários**; (grifou-se)

É obrigatório, nestes termos, que seja elaborada pela Prefeitura uma planilha de custos unitários, capaz de demonstrar os custos unitários de todos os elementos envolvidos na prestação de serviços, tendo em vista que esta é condição necessária para que os serviços sejam licitados.

No entanto, como visto, a Prefeitura deixou de realizar a sua obrigação legal de montar a licitação e o preço máximo dela embasada em uma planilha de custos unitários consistente e específica para este edital. Elemento que, reafirma-se, é legalmente exigido da Administração Pública na licitação de obras e serviços.

Assim, deve-se mencionar que a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União está em consonância com os dispositivos legais apontados e, ainda, tem apresentado posicionamento bastante severo com relação à falta dos custos unitários, conforme trecho do julgado abaixo:

> 10.2.1 Não se questiona que, em uma licitação por preço global, o contrato deva definir o valor devido ao licitante com base na prestação do serviço como um todo. Malgrado isso, **mesmo em se tratando de empreitada por preço global, deve haver orçamento detalhado em planilhas contendo todos os custos unitários, em conformidade com os arts. 7º, § 2º, inciso II e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93.** E tal orçamento não constava dos autos do processo de licitação, sendo posteriormente fornecidos à equipe de auditoria (cf. fls. 12 e 37/39 do Volume Principal). 10.2.2Pretender afastar responsabilidade em decorrência de tal omissão é abrir as portas para que tais procedimentos se repitam. **Não havendo as planilhas de custos unitários, resta inviabilizada a aferição da desconformidade dos preços estimados pela Administração com os de mercado.** Se não se pune ninguém por esse fato, àquele cujo intento é ocultar irregularidades, a via da simples não-apresentação das planilhas é por demais atrativa. **Em razão disso, quem não cumpre os referidos preceitos legais deve ser punido, prescindindo-se da análise das abscônditas intenções do responsável**. Grosso modo, tal situação guarda semelhança com a omissão no dever de prestar contas. Se o gestor não as apresenta, é punido,

> independentemente da perquirição sobre se houve irregularidade quanto ao aspecto material da utilização dos recursos, porquanto a própria omissão, de per si, já constitui uma irregularidade. Portanto, o argüido pelo recorrente, nesse ponto, não procede. (TCU, Acórdão nº 166/2001, Primeira Câmara, Rel. Min. BENJAMIN ZYMLER, DOU 16/07/2001). (grifou-se)

Vê-se que a **posição do Tribunal é de não tolerar a falta de apresentação dos custos unitários**, até mesmo nos casos de empreitada por preço global e independentemente da efetiva concretização dos prejuízos. A mera promoção da licitação sem a planilha de custos unitários enseja a punição.

Sobre isso, pondera o Ilustre Jurista Marçal Justen Filho:

> **É dever jurídico da Administração Pública elaborar a planilha mais consistente possível**. Isso significa a necessidade de **estimar todos os itens de custos**, tomar em vista **todas as despesas diretas e indiretas** e atingir um resultado que seja respaldado por informações objetivas.[1] (grifou-se)

E essa exigência legal não é mera formalidade, pois a ausência da planilha de custos unitários poderá gerar muitos problemas de ordem prática, conforme também ensina Marçal Justen Filho:

> A obrigatoriedade da formulação de estimativas quanto aos custos necessários à execução do objeto destina-se a satisfazer várias finalidades.
> Em primeiro lugar, trata-se de **assegurar a seriedade do planejamento administrativo**. Se a Administração desconhecer os custos, será inviável programar a execução do objeto. [...]
> Depois, a Administração **não disporá de condições para avaliar a seriedade das propostas apresentadas**. Será **inviável identificar as ofertas despropositadas e destituídas de consistência**. A Administração correrá o risco de contratar com um licitante destituído das condições mínimas de executar o objeto.
> Ainda sob o prisma da avaliação das propostas, a existência de uma planilha de custos – **a qual deverá balizar a proposta**

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª Ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 191.

> **apresentada pelo licitante** – permite à Administração identificar os próprios equívocos.[2] (grifou-se)

Também é essencial que a Administração apresente a planilha de custos unitários para viabilizar a participação dos fornecedores, segundo jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

> A ausência de planilhas orçamentárias detalhando a composição do preço final do objeto, bem como seus custos unitários (...) acarreta a **impossibilidade dos licitantes terem noção da dimensão do serviço a ser licitado para avaliar se poderão ou não participar do certame**. (Acórdão 98/2013, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler). (grifou-se)

E ainda, sobre a obrigatoriedade da planilha, mesmo em licitações de empreitada por preço global, Marçal Justen Filho, no mesmo sentido do TCU é categórico em afirmar que:

> Ressalta-se que a questão não tem nenhuma relação com a obrigatoriedade de exigência de preços unitários. **A empreitada por preço global não elimina a necessidade de o edital exigir que o particular apresente a planilha demonstrativa de preços unitários. Mais ainda, é indispensável que o edital estabeleça os critérios de aceitabilidade de preços máximos e unitários**. A planilha de preços unitários não se destina a julgar as propostas segundo os preços unitários, mas a verificar a sua seriedade e exequibilidade[3]. (grifou-se)

Portanto, vê-se que a CC 005/2019 **não está apta a prosperar**, pois **contraria dispositivo legal** que obriga a Administração a confeccionar a planilha de custos unitários. Portanto, deve-se reafirmar que não há qualquer discricionariedade na elaboração desta planilha, sendo que, neste caso, a Administração está atuando de forma contrária a Lei.

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª Ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 190 e 191.
[3] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª Ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 162.

3) DA FRAGILIDADE NA FORMAÇÃO DO PREÇO MÁXIMO

Para compor o preço máximo do edital, a administração valeu-se de orçamentos fornecidos por 03 empresas, quais sejam: **DROMO Engenharia e Empreendimentos ltda.**, **Transresíduos Transportes de Resíduos Industriais** e **Inova Ambiental Transportes de Resíduos Ltda**.

Como já explanado no tópico anterior, as três empresas apresentaram orçamentos contendo apenas os valores globais dos itens da prestação de serviços, desacompanhados de planilhas de custos unitários que detalhassem custos diretos e indiretos que compunham o valor da prestação de serviços.

Numa primeira análise, o primeiro fato que chamou a atenção deste Observatório foi a observação contida no orçamento da empresa Transresíduos, que alerta que ***"eventuais horas extras serão cobradas a parte com acréscimo de 50% para dias normais e 100% para domingos e feriados"***:

> Eventuais horas extras serão cobradas a parte com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) para dias normais e de 100% (cem por cento) para domingos e feriados.
> Sendo o que se apresentava para o momento, subscrevemo-nos;
>
> Atenciosamente
>
> Angelo Breseghello Filho
> Gerente Comercial de Serviços Públicos
> Representante Legal
> RG: 1.997.958-0
> CPF: 838.543.208-68
>
> 77.371.789/0001-
> TRANSRESÍDUOS TRANSPORTE
> RESÍDUOS INDUSTRIAIS LTDA
> Rua William Booth, 537
> Boqueirão - CEP: 81.650-120
> Curitiba - Paraná

Ora, a PMM não está terceirizando a contratação de varredores, mas sim contratando um serviço a ser integralmente prestado pela empresa, que terá metragens específicas a serem varridas de acordo com um cronograma, sendo de sua inteira responsabilidade a disponibilização de varredores suficientes ou o pagamento de horas extras para cumpri-lo, não havendo que se falar em responsabilidade da contratante em arcar com eventuais horas extras realizadas pelos funcionários da contratada, que deve prever este possível gasto na composição do preço final apresentado na proposta.

Causa, portanto, estranhamento ao OSM **o fato de a PMM ter utilizado este orçamento na formação do preço máximo do edital**, ***eis que claramente não atende ao memorial descritivo dos serviços que pretende contratar***.

Ademais disso, da análise dos orçamentos utilizados pela administração para a formação do preço máximo do edital, verifica-se que, em cada item, uma das empresas oferece um preço muito diferente das outras duas. Vejamos:

Tabela I - Valores Unitários e Totais Orçados pelas empresas

Item	Quantidade	TransResíduos (A)		Dromo Engenharia (B)		Inova Ambiental (C)	
		Vl. Unit.	Vl. Total	Vl. Unit.	Vl. Total	Vl. Unit	Vl. Total
01	35601,49	R$ 145,65	R$ 5.185.357,02	R$ 49,50	R$ 1.762.273,76	R$ 44,00	R$ 1.566.465,56
02	10529,82	R$ 169,12	R$ 1.780.803,16	R$ 212,50	R$ 2.237.586,75	R$ 208,50	R$ 2.195.467,47
03	29085312,83	R$ 0,11	R$ 3.199.384,41	R$ 0,24	R$ 6.980.475,08	R$ 0,21	R$ 6.107.915,69
			R$ 10.165.544,59		**R$ 10.980.335,58**		**R$ 9.869.848,72**

Tabela II - Cálculo da média de mercado para formação do preço máximo do edital

Descrição	Unid	A	B	C	Mediana	Média	Preço máximo Edital
Prestação de Serviços de varrição mecanizada	Km	145,65	49,50	44,00	49,50	79,72	49,50
Prestação de serviços de varrição manual	Km	169,12	212,50	208,50	208,50	196,71	196,71
Prestação de serviços de varrição manual das praças	M²	0,11	0,24	0,21	0,21	0,19	0,19

Tabela III - Variação de preço entre os orçamentos utilizados

Descrição	Unid	Variação A-B		Variação B-C		Variação A-C	
		R$	%	R$	%	R$	%
Prestação de Serviços de varrição mecanizada	Km	96,15	294,24	5,5	112,50	101,65	331,02
Prestação de serviços de varrição manual	Km	-43,38	79,59	4	101,92	-39,38	81,11
Prestação de serviços de varrição manual das praças	M²	-0,13	45,83	0,03	114,29	-0,10	52,38

Analisando as tabelas I e III acima, verificamos que para o item 01, a empresa Inova Ambiental cotou o valor de R$ 44,00, e a empresa Dromo Engenharia o valor de R$ 49,50. Já a empresa TransResíduos cotou o item por R$ 145,65, ou seja, 331,02% mais caro que a Inova e 294,24% mais caro que a Dromo.

Para o item 02, a Dromo cotou o valor de R$ 212,50 e a Inova cotou o valor de R$ 208,50. Já a TransResíduos cotou o valor de R$ 169,12, ou seja, há 79,59% de diferença com relação à Dromo e 81,11% com relação à Inova, ambas para menos.

Para o item 03, a Dromo cotou o valor de R$ 0,24, e a Inova o valor de R$ 0,21. A TransResíduos, por sua vez, cotou o valor de R$ 0,11, com diferença de 45,83% com relação à Dromo e 52,38% com relação à Inova.

Comparando-se os valores globais, na Tabela I, aufere-se que há diferença de R$ 1.110.486,99 entre os orçamentos das empresas Dromo e Inova, e de R$ 814.790,99 entre as empresas TransResíduos e Inova.

Para que fique claro, o que chama a atenção nestes valores de orçamentos que constam nas tabelas acima apresentadas, é a discrepância entre eles. Enquanto dois orçamentos sempre se apresentam próximos entre si, um terceiro é extremamente discrepante dos demais e, mesmo assim, esses foram os valores que embasaram o preço máximo destes itens, refletindo muito no preço total do edital.

Ressalta-se novamente a importância de os orçamentos utilizados pela administração para a formação do preço máximo da licitação **comportarem uma planilha de formação de custos aberta**, de forma que seria possível compreender quais são os valores que estão embutidos em cada item, e quais são os custos que divergem de uma empresa para outra, o que é mais barato para uma e mais caro para outra, **a fim de justificar e compreender a diferença dos preços apresentados por cada uma**.

Neste passo, quando o Poder Público se depara com preços substancialmente discrepantes em suas pesquisas, é necessário que sejam realizadas averiguações adicionais e complementares, a fim de se obter efetivamente o valor de mercado. Isto pois a finalidade da licitação é alcançar a proposta mais vantajosa para a administração (art. 3°, L. 8.666/93) e para que isso ocorra, dentre muitos fatores, é imprescindível que a pesquisa de preços seja consistente, feita com base em uma multiplicidade de fontes (quando for possível) e também (mas não apenas) com 3 orçamentos, conforme entendimento do TCU:

> A falta ou realização da pesquisa de preços prévia junto a poucas empresas, **com manifesta diferença nos valores dos orçamentos apresentados, não se mostra suficiente para**

justificar o valor do orçamento estimativo da contratação, pois impede a Administração contratante de aferir a vantajosidade real da contratação e os potenciais interessados de cotarem adequadamente suas propostas. (TCU - 1002/2015 – Plenário, Min. Rel. BENJAMIN ZYMLER. Data do julgamento 29/04/2015) (grifo nosso)

29. Ademais, ressalta-se que **o fato de o preço global ofertado ser menor do que o estimado não induz necessariamente à conclusão de que todos os preços unitários componentes da oferta sejam inferiores aos preços unitários integrantes do orçamento estimado**. 30. Nesse contexto, veja-se que, embora a licitação fosse do tipo 'menor preço global', **era dever da comissão exigir a planilha e realizar a análise da conformidade dos preços unitários com o mercado**, consoante determinado pelo art. 40, X, c/c o art. 43, IV, da Lei 8.666/1993. Como se sabe, essa análise objetiva evitar o 'jogo do planilha', ou seja, o subsequente aumento de quantitativos de itens com sobrepreço, mediante aditivos contratuais, tornando o custo global da obra superior ao de mercado" (Acórdão 2.158/2011, 2ª Câm., rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti) (grifo nosso)

1.6.1. à EAFST/ES que faça constar dos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto nos arts. 26, parágrafo único, incisos II e III, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, e justificando sempre que não for possível obter número razoável de cotações. (TCU - Acórdão n° 4.013/2008 - 1ª Câmara).

A finalidade da exigência de se fazer 03 orçamentos é **atingir o preço MÉDIO de mercado** no edital. Mas isto não quer dizer que para alcançar o efetivo desse escopo (preço de mercado), basta que a Administração Pública obtenha os documentos correspondentes aos 03 orçamentos, pois tal procedimento não pode ser entendido como mera formalidade. No caso ora em

análise, por exemplo, existem os 03 orçamentos, porém o valor máximo não está confiável, devido a inexplicada disparidade entre os orçamentos.

É exatamente para que se atinja o real preço médio de mercado que, após realizar o orçamento, deve-se fazer **uma análise eficiente e criteriosa em relação aos documentos coletados, para perceber se o conjunto de orçamentos realizados é fidedigno e capaz de demonstrar, de forma real e clara, que o preço máximo da licitação reflete o preço médio de mercado.** Constatando-se que isso não ocorreu, as pesquisas devem continuar para alcançar este preço real de mercado, não se limitando a apenas 03 orçamentos, podendo o Poder Público recorrer até mesmo a uma multiplicidade de fontes de pesquisa para estabelecer no edital o real preço de mercado.

Veremos a seguir planilha realizando um comparativo entre os valores orçados pelas empresas e os valores máximos fixados no edital:

Tabela IV - Variação de preço entre os orçamentos utilizados e o preço máximo do edital

Descrição	Unid	Variação A-Preço Máximo		Variação B-Preço Máximo		Variação C-Preço Máximo	
		R$	%	R$	%	R$	%
Prestação de Serviços de varrição mecanizada	Km	96,15	294,24	0,00	100,00	-5,50	88,89
Prestação de serviços de varrição manual	Km	-27,59	85,98	15,79	108,03	11,79	106,00
Prestação de serviços de varrição manual das praças	M²	-0,08	58,93	0,05	128,57	0,02	112,50

Da simples análise, aufere-se que alguns itens acabaram tendo seu preço máximo fixado em valor consideravelmente abaixo ou acima do orçamento das empresas. Importante destacar que ambas as situações, preços abaixo ou acima da média de mercado, são prejudiciais à administração, eis que, salvo melhor juízo, abaixo do valor, podem resultar numa licitação deserta e, acima, em superfaturamento por parte das empresas, gerando assim prejuízos à administração.

No item 01, varrição mecanizada, por exemplo, o preço máximo fixado no edital ficou muito abaixo do orçado pela TransResíduos, que apresentou valor que corresponde a 294% do preço fixado. Por outro lado, o valor máximo do edital para o item 03 foi fixado bastante acima do valor apresentado pela empresa, que corresponde a 58,93% do valor máximo.

Diante disso, e do fato de que a PMM não estranhou a discrepância entre os valores orçados pelas três empresas, aparentemente entendendo que todos eles seriam aplicáveis na prática, salvo melhor juízo, seria perfeitamente possível formar o preço máximo utilizando o menor valor por item dentre os três orçamentos. Vejamos os valores planilhados:

Item	Quantidade	Preço	
01. Prestação de Serviços de Varrição Mecanizada	35601,49	R$ 44,00	R$ 1.566.465,56
02. Prestação de Serviços de Varrição Manual de Ruas	10529,82	R$ 169,12	R$ 1.780.803,16
03. Prestação de Serviços de Varrição Manual de Praças	29085312,83	R$ 0,11	R$ 3.199.384,41
VALOR MÁXIMO CF. MENOR PREÇO DE CADA ORÇAMENTO			**R$ 6.546.653,13**

Como se percebe acima, considerando-se que todos os orçamentos tenham apresentado preços aplicados no mercado, a fixação do valor máximo do edital pela seleção do menor preço por item em cada um dos orçamentos implicaria num valor máximo de R$ 6.546.653,13, ou seja, R$ 2.813.150,96 menor que o fixado no edital, de forma que a contratação seria muito mais econômica ao município.

O que gera dúvidas e é abordado pelo OSM neste ponto da presente impugnação, é se existe efetivamente neste edital uma pesquisa de preços bem embasada e justificada, e se o preço máximo reflete verdadeiramente o preço de mercado serviços que a Prefeitura pretende contratar, na qualidade esperada.

Cabe mencionar que, para possuir uma pesquisa de preços adequada, dentro da legalidade e atendendo adequadamente ao **Princípio da Transparência**, caberia a Administração, neste caso específico, possuir uma postura ativa no sentido de compreender a discrepância e afastar aqueles orçamentos que não estejam apresentando os adequados preços de mercado para os serviços que se pretende contratar (sejam eles os que ofereceram os valores muito altos ou os muito baixos). Para tal, seria necessário, por exemplo, nova pesquisa de preços ou até mesmo questionar as empresas já pesquisadas em relação aos valores que elas apresentaram para a PMM, e não apenas utilizar a média dos valores, **seja a aritimética ou a mediana**, como preço máximo, sem maiores questionamentos.

Não é por outro motivo que o **Princípio da Eficiência** deve ser observado pela Administração nas suas contratações. Segundo este princípio

deve-se buscar a contratação que atenda exatamente às necessidades da Administração, com a qualidade esperada e com o melhor preço dentre as outras empresas que possam fornecer os mesmos bens e serviços de igual qualidade.

Assim, a preocupação do OSM neste ponto, é a análise crítica dos orçamentos, já que apenas com esta criteriosa análise destes documentos essenciais ao procedimento licitatório poderá se falar em bom e adequado planejamento da licitação.

Como é sabido, um mal planejamento resulta em muitos problemas de ordem prática, sendo que sem uma verificação desta situação a Prefeitura poderá não conseguir contratar os serviços.

É importante destacar ainda que, embora não seja o que tenha acontecido neste caso, **também a mera exclusão do preço mais discrepante, especialmente quando este é o mais econômico, não é a maneira adequada de suprir a análise crítica dos orçamentos e atingir o real preço de mercado**. Em outras palavras, para um planejamento adequado não basta simplesmente excluir um bom preço do orçamento, nem mesmo alterar a metodologia de escolha, mas sim realizar a análise minuciosa dos orçamentos com ampliação de pesquisa e questionamento das empresas, para se conseguir o preço real de mercado e, ao mesmo tempo, não ficar "refém" dos preços praticados por uma empresa ou grupo de empresas. Ademais, como já dito, também não é desejável que a Prefeitura contrate um serviço que não atenda às suas necessidades por conta de planejamento defasado, com estabelecimento de preços não condizentes com o preço médio de mercado do objeto a ser adquirido ou serviço a ser contratado, na qualidade e com as características exatas desejadas.

O fato é que, nos termos atuais, **não é possível afirmar que o preço máximo estabelecido pela Prefeitura neste edital é condizente com o preço médio de mercado**.

Portanto este é um ponto muito importante do planejamento da licitação e que **está totalmente obscuro neste edital**, podendo levar a Prefeitura a uma **contratação não vantajosa para o Município**.

4) DA VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E RESTRIÇÃO INJUSTIFICADA DA AMPLA CONCORRÊNCIA

Realizando uma análise dos termos deste edital de licitação, notou-se que há um ponto que restringe a ampla concorrência sem qualquer justificativa de ordem técnica.

Sobre isso é importante mencionar que a licitação deve sempre privilegiar a ampla concorrência, isto é, dando a possibilidade de participação para o maior número de interessados qualificados e especializados no objeto quanto for possível. Esta necessidade decorre dos princípios da Isonomia e da Impessoalidade que também norteiam as licitações e contratos administrativos (art. 3º, L. 8.666/93).

Porém, a ampla concorrência não é irrestrita, ela será delimitada pelas necessidades específicas do órgão. Isto é, se, por exemplo, necessita-se de pintores, por decorrência lógica, somente pessoas que trabalham com este ramo de atividade poderão participar (não podendo, por exemplo, participar do certame empresa especializada em poda de árvores). Para tanto, são toleradas, por exemplo, as solicitações de atestados técnicos demonstrando que a licitante possui conhecimentos naquela área técnica específica. A finalidade é que se localize apenas as empresas especializadas neste tipo de prestação de serviços, para que haja vantajosidade na contratação. Do contrário, poder-se-ia contratar empresa que não seria capaz de executar o serviço desejado, acarretando em prejuízos aos cofres públicos.

É certo também que dependendo da complexidade do objeto da licitação e havendo justificativas de ordem técnica poderão ser feitas diferentes tipos de restrições para a participação no certame. Mesmo assim, a Ampla Concorrência, Isonomia e Impessoalidade devem ser resguardadas para aquele grupo que potencialmente fornece o objeto pretendido pela Administração.

Nestes termos, reafirma-se que a Isonomia permite que haja a ampliação da disputa que é benéfica tanto para os potenciais fornecedores, como para toda a população. Ao mesmo tempo, uma restrição da ampla concorrência justificada em critérios objetivos de ordem técnica não gera lesão ao Princípio da Isonomia, sendo que, segundo Marçal Justen Filho, a lesão ocorreria quando:

> O ato convocatório viola o princípio da isonomia quando: (a) estabelece discriminação desvinculada do objeto da licitação; (b) prevê exigência desnecessária e que não envolve vantagem para a Administração; (c) impõe requisitos desproporcionados com necessidades da futura contratação; e (d) adota discriminação ofensiva de valores constitucionais ou legais.[4] (grifou-se)

Novamente percebe-se que a discriminação por si só não é causadora de violação à Isonomia, pois se estiver justificada em critérios objetivos de ordem técnica poderá ser aceita. O que não é permitido é a imposição em edital de discriminações e restrições que não estejam justificadas objetiva e tecnicamente. Conforme explica Marçal Justen Filho:

> Portanto, a invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na **incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação e com os critérios de seleção da proposta mais vantajosa**. Aliás, essa interpretação é ratificada pelo previsto no art. 37, XXI, da CF/1988 "(...) o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações"). A incompatibilidade poderá derivar de a restrição ser excessiva ou desproporcionada às necessidades da Administração. **Poderá, também, decorrer da inadequação entre a exigência e as necessidades da Administração**.[5] (grifou-se)

No caso específico deste edital de licitação (CC n.º 005/2019), a administração municipal optou pelo **critério de julgamento "menor preço por lote"**, apresentando a seguinte justificativa no processo (fls. 42):

> **8.5. Para adoção do critério de julgamento por lote único:**
>
> A Secretaria Municipal de Serviços Públicos sugere de acordo com a legislação vigente, a modalidade Concorrência, menor preço, tendo em vista que as características dos serviços tonam seu fracionamento inviável, facilitando assim a execução e fiscalização, sendo imputado à licitante arrematadora toda a

[4] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16° Ed., Revista dos Tribunais: São Paulo. p. 70.
[5] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16° Ed., Revista dos Tribunais: São Paulo. p. 94.

responsabilidade pelo fornecimento de material, equipamentos e mão de obra dos serviços, demonstrando ser economicamente atrativo com a garantia de que os serviços serão executados, viabilizando o investimento das mesmas para atender o edital.

Tal justificativa, no entanto, não se mostra suficiente ao demonstrar qual a vantagem vislumbrada pela PMM na escolha do critério. Pelo contrário, analisando-se os itens de prestação de serviços que o município pretende contratar, o que se percebe é que o julgamento por lote não fará nada mais que **restringir a ampla concorrência**. Vejamos:

Os itens da prestação de serviços que a PMM pretende contratar são os seguintes:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
01	95642	35.601,49	Km	Prestação de Serviços de varrição mecanizada	49,50	1.762.273,76		
02	252162	10.529,82	Km	Prestação de serviços de varrição manual	196,71	2.071.320,89		
03	113486	29.085.312,83	m²	Prestação de serviços de varrição manual das praças	0,19	5.526.209,44		

Os equipamentos que a PMM julga necessários para sua execução, por sua vez, são os seguintes:

Dimensionamento Mínimo:
A CONTRATADA deverá executar os serviços respeitando os quantitativos mínimos apresentados a seguir:

- 1 trator com varredeira
- 12 sopradores
- 30 vassourões
- 18 lutocar (carrinhos de apoio para os varredores)
- 03 caminhões caçamba

A Contratada deverá possuir funcionários suficientes para executar os serviços, de forma equivalente aos equipamentos solicitados.

Analisando-se de forma crítica os serviços a serem prestados e o equipamento necessário à sua execução, torna-se evidente que o critério de julgamento menor preço por item seria, sem sombra de dúvida, o que mais vantagens traria à administração.

Isto porque, à exceção do item 01, que trata-se de varrição mecanizada e que exigirá, portanto, que a empresa possua o trator com varredeira, os outros itens tratam-se de serviços de varrição manual, que exigiriam apenas um

caminhão caçamba e equipamentos muito simples e baratos para ser executados, como é o caso dos vassourões, sopradores e carrinhos de apoio.

Se o critério de julgamento da licitação fosse o menor preço por item, muito mais empresas estariam aptas a participar do certame, eis que empresas que não possuem trator com varredeira poderiam concorrer aos itens de varrição manual de ruas ou praças. Também é cediço que o número de empresas interessadas seria maior se fosse exigido delas possuir apenas um caminhão-caçamba ao invés de três, eis que, desmembrando os itens, um caminhão por item seria suficiente.

Inclusive, o entendimento **sumulado** do **Tribunal de Contas da União** é de que é obrigatória a adjudicação por item, e não por preço global, nas licitações para contratação de serviços em que o objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala, a fim de propiciar a participação do maior número possível de licitantes:

> **SÚMULA Nº 247.** É **obrigatória** a admissão da **adjudicação por item** e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a **ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas**, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Tal entendimento se repete em diversos julgados do TCU:

> 6.1.2.1. a **regra básica da modelagem das licitações é a do parcelamento da disputa por itens específicos, e não por lotes**, como determinam o art. 15, IV, e o art. 23, § 1º, da Lei 8.66/1993 e a jurisprudência consolidada deste Tribunal, expressa na Súmula 247;
>
> 6.1.2.2. o agrupamento de itens em grupos/lotes, seguido da utilização de critério de julgamento das propostas pelo menor preço por grupo/lote, não se justifica por si só. **É imprescindível que se demonstre, com base em fatos e análises técnicas e jurídicas consistentes que esse**

> **procedimento resulta em aquisições mais vantajosas, pois ele tende a ser antieconômico vis a vis o procedimento alternativo (adjudicação pelo menor preço por item)**; (TCU – Acórdão nº 598/2013 – Plenário)
>
> 30. Portanto, a **adoção do critério escolhido da melhor proposta baseada no menor preço por lote infringiu o disposto no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/1993, por atentar contra a competitividade** do Pregão 2/2012-DECEx.
>
> 31. Além disso, ignorou por completo a orientação contida na Súmula TCU 247, **pela qual o Tribunal procura aumentar a competição entre os licitantes, possibilitando que pequenas ou médias empresas possam ofertar itens de sua especialidade.** A formação de lote de itens dificulta sobremaneira essa possibilidade. (TCU, Acórdão nº 4205/2014 – Primeira Câmara)

Para além do entendimento do TCU quanto à restrição da ampla concorrência pelo fato de impedir a participação de empresas que estariam aptas a executar os itens isoladamente e a falta de justificativa que comprovasse efetiva vantagem no critério de julgamento por lote, a análise dos orçamentos também leva a crer que a arrematação por item seria muito mais vantajosa e econômica à administração, eis que as empresas cotaram valores consideravelmente diferentes para cada item, de forma que, no julgamento por lote, um item "compensa" o outro e o preço global acaba ficando parecido. Na arrematação por item, contudo, supondo-se que todas as empresas paticipassem do certame com os preços que apresentaram no orçamento, os serviços seriam contratados pelo valor de no máximo R$ 6.546.653,13, gerando uma economicidade de R$ 2.813.150,96.

Por todo o exposto, resta evidente que o critério de julgamento por lote, além de se mostrar antieconômico, acaba por restingir a ampla concorrência no certame.

5) DAS OBSCURIDADES

A legislação veda qualquer tipo de obscuridade no edital de licitação, seja ela em relação ao objeto do edital (art. 6º, IX, a; art. 40, I ambos da L. 8.666/93, dentre outros), ou seja ela em relação ao planejamento da licitação.

Sobre o objeto, conforme matéria já sumulada pelo E. Tribunal de Contas da União, é essencial, para atender ao Princípio da Transparência, que haja adequada e completa descrição do objeto a ser licitado:

> **SÚMULA Nº 177**
> A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Ora, da análise do edital e do processo administrativo foram constatadas algumas obscuridades com relação ao descritivo dos serviços que a PMM pretende contratar, conforme passamos a expor.

a) Da quantidade de varredores

O edital da Concorrência 005/2019 não exige da empresa que pretende contratar para os serviços de varrição um número mínimo de funcionários. Dispõe apenas que "a contratada deverá possuir funcionários suficientes para executar os serviços, de forma equivalente aos equipamentos solicitados":

Dimensionamento Mínimo:
A CONTRATADA deverá executar os serviços respeitando os quantitativos mínimos apresentados a seguir:

- 1 trator com varredeira
- 12 sopradores
- 30 vassourões
- 18 lutocar (carrinhos de apoio para os varredores)
- 03 caminhões caçamba

A Contratada deverá possuir funcionários suficientes para executar os serviços, de forma equivalente aos equipamentos solicitados.

Ora, a falta de definição de uma quantidade mínima pela PMM deixa ao total arbítrio da empresa o número de funcionários que serão destacados para executar os serviços, o que pode incorrer numa prestação de serviços falha e sem a qualidade esperada. É indispensável, portanto, que a PMM estabeleça pelo menos um número mínimo de varredores e demais funcionários necessários para a prestação dos serviços.

Ao analisar o processo da Concorrência 01/2018 da Superintendência de Limpeza Urbana do município de Belo Horizonte – MG, localizamos até mesmo uma média de produtividade para se estimar a quantidade recomendada de garis para cada área da cidade:

7.2.2 - Para efeito de dimensionamento prévio e composição do orçamento de referência do projeto executivo, foram consideradas as seguintes médias de produtividade, a saber:

- Varrição = 2.590 metros por gari por dia;
- Roçada/Capina = 550 metros por gari por dia.

QUADRO II
VARRIÇÃO MANUAL - PROJETO EXECUTIVO
QUANTITATIVOS ESTIMADOS DE PESSOAL E EXTENSÕES PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

Lote/ Região Administrativa		Pessoal Estimado		Estimativa de Extensão a limpar	
		Encarregado	Garis de Varrição	km sarjeta/12 meses	metros/semana
1	Barreiro	2	53	33.068	633.475
	Centro Sul - Turnos Área Central (ver quadro II A)	8	304	151.681	2.905.741
	Centro Sul - Centro especial (ver quadro II B)			5.055	78.742
	Centro Sul - Área Sul	1	36	21.347	408.928
	Oeste	2	54	32.301	618.777
	Total Lote 1	**13**	**447**	**243.452**	**4.645.662**
2	Leste (ver quadro II C)	1	43	26.451	506.724
	Leste (ver quadro II D)			52	988
	Nordeste	2	54	34.095	653.152
	Noroeste	2	59	37.987	727.708
	Total Lote 2	**5**	**156**	**98.585**	**1.888.572**
3	Norte	1	35	23.941	458.630
	Pampulha (ver quadro II E)	2	66	46.974	899.880
	Pampulha (ver quadro II F)			948	18.157
	Venda Nova (ver quadro II G)	1	43	31.349	600.554
	Venda Nova (ver quadro II H)		2	1.325	25.380
	Total Lote 3	**4**	**146**	**104.537**	**2.002.600**
TOTAL		**22**	**749**	**446.574**	**8.536.833**

O edital esclarece, no projeto executivo, que os dimensionamentos estão sendo fornecidos a título de orientação:

7. 2 - Os dimensionamentos de pessoal, equipamentos, ferramentas e materiais estimados nos **QUADROS II, III, IV, V, VI, IX, X e XI - item 5** - deste Projeto Executivo estão sendo fornecidos a título de orientação. É responsabilidade da CONTRATANTE dimensionar o pessoal necessário à execução dos serviços com base em sua experiência. Os dimensionamentos são resultado de pesquisa e acompanhamento dos serviços já executados na cidade, dos cálculos de produtividade, jornada de trabalho considerando **pausas de 10 minutos a cada 50 minutos trabalhados** e observância quanto à segurança do trabalho. **Os quantitativos dos quadros VII e VIII, não poderão ser alterados.**

Apesar disso, prevê que, no caso da contratada optar por utilizar equipamentos e pessoal em número inferior ao indicado pela contratante e houver a qualquer tempo queda de produção ou qualidade não justificada, a empresa será notificada pada disponibilizar equipamentos e trabalhadores até o limite dos quantitativos estimados no edital:

13.4 - Caso a CONTRATADA opte, na sua proposta da licitação, por utilizar equipamentos e trabalhadores em número inferior aos quantitativos na forma do item 7 deste Projeto Executivo e, ao longo da execução do contrato, se constate queda de produção e ou de qualidade não justificada, a CONTRATANTE, através da Diretoria Operacional, notificará a CONTRATADA para, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, disponibilizar equipamentos, mobilizar equipes e alocar o número de trabalhadores até os quantitativos previsto neste Projeto Executivo, obviamente mantendo os preços da proposta comercial, sem direito ao reequilíbrio dos preços. O número de roçadores não poderá ser inferior do quantitativo definido no Projeto Executivo.

Desta forma, em que pese a Prefeitura não estabeleça de plano um número rígido de funcionários a serem disponibilizados pela empresa contratada, são criados meios que permitem a correta fiscalização e exigência de adequação da qualidade e eficiência dos serviços prestados no que diz respeito ao quantitativo de pessoal e de equipamentos.

A PMM, portanto, deve estabelecer em seu edital, se não um número mínimo de pessoal, pelo menos um mecanismo semelhante ao utilizado pela Prefeitura de Belo Horizonte. Isto seria possível não apenas pelo cálculo de uma média de produtividade, mas pela própria consulta ao setor de varrição da

SEMUSP, que é quem executa tais tarefas e que, portanto, detém experiência quanto à quantidade de pessoal necessário para a execução dos serviços.

Mais uma vez destaca-se a importância dos orçamentos utilizados conterem planilhas de formação de custos detalhadas, pois ao calcular o valor apresentado no orçamento, as empresas consideraram a quantidade de funcionários que julgaram necessária à execução dos serviços, eis que os salários e encargos referentes a eles são itens essenciais que compõem o preço final. Munido destas planilhas, o município saberia determinar, portanto, qual seria o número mínimo ou ao menos indicado de funcionários necessários, fazendo constar no edital esta exigência que ajudaria na fiscalização e a garantir a eficiência dos serviços a serem contratados.

b) Da fiscalização do contrato para realização dos pagamentos

O edital da Concorrência 005/2019 prevê as seguintes disposições quanto à fiscalização do contrato de prestação de serviços:

> **Memorial Descritivo (Anexo I)**
>
> A contratada será fiscalizada devendo, inclusive acatar suas orientações. Caberá ao Fiscal da SEMUSP a análise dos serviços efetuados, e caso seja verificado trechos em que os serviços não foram realizados ou o serviço foi mal executado, será feito o registro fotográfico, e a metragem de serviços não realizados ou não executados será descontada do valor total a ser pago.
>
> Quando da efetivação dos serviços, o fornecedor deverá descrever o serviço na Nota Fiscal obedecendo a mesma descrição constante da Nota de Empenho.
>
> As medições dos serviços serão realizadas sob a unidade de metro linear e metro quadrado efetivamente varrido.
>
> Será calculada a contraprestação devida à Contratada multiplicando-se o preço unitário ofertado pela Contratada pela quantidade de metros varrido.
>
> **Observações Anexo I:**
>
> 15. A(s) contratada(s) será(ão) fiscalizadas pela SEMUSP devendo, inclusive acatar(em) suas orientações;
>
> 22. A fiscalização do contrato ficará a cargo de:
>
> Nome: Marcos Antônio de Moraes. Cargo: Auxiliar operacional. Matrícula: 33.315 (Titular)
>
> Nome: Carem Simoni de Freitas Souza. Cargo: Auxiliar operacional Matrícula: 30.400 (Suplente)

Sabe-se que a correta fiscalização dos contratos administrativos é de importância fundamental para assegurar sua eficácia e eficiência. No caso da prestação de serviços, e especialmente neste caso da contratação de prestação de serviços de varrição, a fiscalização é ainda mais fundamental, eis que os pagamentos serão efetuados de acordo com a medição e verificação da execução realizada pelos fiscais.

Marçal Justen Filho, ao comentar o ar. 58, III da Lei 8.666/93, dispõe:

> A administração tem o poder-dever de acompanhar atentamente a atuação do particular. O dever de promover os direitos fundamentais não se coaduna com uma atuação passiva da administração. Se o particular não executar corretamente a prestação contratada, a administração deverá atentar para isso de imediato. A atividade permanente de fiscalização permite à Administração detectar, de atemão, práticas irregulares ou defeituosas. Poderá verificar, antecipadamente, que o cronograma previsto não será cumprido. Enfim, a Administração poderá adotar com maior prestreza as providências necessárias para resguardar os interesses fundamentais.
> [...]
> As regras contratuais destinam-se a disciplinar a atividade de fiscalização. Visam a evitar que a fiscalização seja desenvolvida de modo inconstante ou não sistemático. Impõem deveres concretos ao particular, cujo descumprimento caracteriza inadimplemento contratual. Tais regras não constituem um limite às prerrogativas da Administração. Se surgirem dúvidas ou controvérsias acerca da atuação do particular, a Adminsitração pode promover fiscalização além e diversamente do previsto no contrato.

O Tribunal de Contas da União, no **Acórdão 1453/2009**, deu as seguintes orientações ao órgão fiscalizado (Departamento de Polícia Federal), a respeito da fiscalização de serviços:

> 9.2.3.2. fixe mensuração, sempre que possível, da prestação de serviços por resultados segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, **utilizando metodologia expressamente definida no edital** que contemple, entre outros, os seguintes **pontos básicos**:
> a) a fixação dos procedimentos e dos critérios de mensuração dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores, valores aceitáveis etc.;
> b) a quantificação ou a estimativa prévia do volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle;
> c) a definição de metodologia de avaliação da adequação dos serviços às especificações, com vistas a aceitação e pagamento;

> d) a utilização de um instrumento de controle, geralmente consolidado no documento denominado "ordem de serviço" ou "solicitação de serviço";
> **e) a definição dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização a serem realizados concomitantemente à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios;** (TCU - Acórdão nº 1453/2009 - Plenário)

Mais uma vez comparando o edital do município de Belo Horizonte, encontramos previsões editalícias mais específicas no que tange à fiscalização do contrato, estabelecendo o fornecimento de documentos, pela contratada, para subsidiar as medições, fiscalização em campo quanto à quantidade de funcionários, etc:

> 13. FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS
> 13.1. A gestão e fiscalização dos serviços ora licitados será exercida pela Superintendência de Limpeza Urbana - SLU - de Belo Horizonte, conforme disposto no artigo 68, inciso II da Lei 11.065 de 1º de agosto de 2017, e pelo Decreto Municipal nº 15.185 de 04 de abril de 2013, com suas alterações posteriores, com poderes para verificar se a caracterização, o projeto de execução, o padrão de acabamento dos serviços e as obrigações da CONTRATADA estão sendo cumpridos. Poderes também para fazer, fundamentalmente, a proposição de advertência, aplicação de multas ou outras penalidades previstas no contrato.
> A existência do FISCAL não exime a responsabilidade da CONTRATADA.
> A SLU, por meio da Diretoria Operacional, supervisionará e fiscalizará a execução dos serviços e aplicará as penalidades propostas. Na data de emissão da Ordem de Serviço Inicial, a SLU promoverá uma reunião para apresentar a Fiscalização e a Supervisão, e para acertar os procedimentos de acompanhamento da execução dos serviços.
> 13.2. A CONTRATADA deverá preencher os relatórios e boletins diários de serviços definidos pela SLU, que serão os documentos adequados para subsidiar as medições, bem como a comunicação de todos e quaisquer fatos, solicitações, análises e avaliações referentes à execução dos serviços. Estes relatórios e boletins de serviços devem ter a assinatura do Responsável da CONTRATADA e da Fiscalização.
> 13.3. Durante a execução do contrato, a SLU fiscalizará sistematicamente, no campo, o número de trabalhadores e veículos alocados nas atividades, propondo penalização à CONTRATADA, nas formas previstas, se esta alocar trabalhadores em número menor do que o formalizado no início do contrato. A existência da fiscalização não excime a responsabilidade da CONTRATADA em nenhuma de suas obrigações contratuais.
> 13.3.1. A CONTRATADA deverá informar mensalmente de forma impressa e digital, a folha de pagamento com os quantitativos de pessoal direto e alocados, bem como os veículos e equipamentos

utilizados em campo para a execução dos serviços discriminados por categoria.
13.4. Caso a CONTRATADA opte, na sua proposta de licitação, por utilizar equipamentos e trabalhadores em número inferior aos quantitativos na forma do item 7 deste Projeto Executivo e, ao longo da execução do contrato, se constate queda de produção e ou de qualidade não justificada, a CONTRATANTE, através da Diretoria Operacional, notificará a CONTRATADA para, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, disponibilizar equipamentos, mobilizar equipes e alocar o número de trabalhadores até os quantitativos previstos neste Projeto Executivo, obviamente mantendo os preços da proposta comercial, sem direito ao reequilíbrio dos preços. O número de roçadores não poderá ser inferior do quantitativo definido no Projeto Executivo.

Desta forma, dada a importância da atividade fiscalizadora, em que pese a fiscalização não se limitar às previsões do contrato ou do edital, a administração deve, por zelo, criar caminhos que orientem sua realização, tanto pelos fiscais quanto pela própria empresa contratada, dispondo no edital, de forma, clara, acerca dos procedimentos de fiscalização.

5) CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **considerando:**

a) Que se trata de uma licitação que prevê gasto de mais de 9 milhões de reais, dinheiro este que é público e que pertence a todos os cidadãos maringaenses, devendo ser aplicado da forma mais responsável, eficiente e transparente possível;

b) Que não existe, no edital ou no processo administrativo, planilha de custos unitários, conforme exigência dos arts. 7º, §2º, II e 40, §2º, II da Lei 8.666/93;

b) Que os orçamentos utilizados para a formação do preço máximo são discrepantes entre si, de forma que não é possível saber se o preço máximo do edital reflete o preço médio de mercado;

c) Que há obscuridades no edital que podem comprometer a eficiência dos serviços que serão contratados.

Solicita-se a **IMPUGNAÇÃO** da **Concorrência n. 005/2019.**

Certos de que estamos colaborando com um País mais justo e consciente dos deveres do Estado para com seus cidadãos, colocamo-nos à disposição para esclarecimentos que se fizerem necessários. Destacando-se que o prazo para resposta é de 03 (três) dias, nos termos do artigo 41, §1° da Lei 8.666/93.

Atenciosamente,

Giuliana Pinheiro Lenza
Presidente OSM