Ofício nº. 304/2018 – OSM/OP **Maringá, 20 de dezembro de 2018.**

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. 39/2018,** nos termos seguintes:

1) DOS FATOS

Publicou a PMM a Concorrência n. 39/2018, cujo objeto é a *contratação de empresa especializada para prestação de serviços de informatização do sistema de Estacionamento Rotativo Regulamentado de Maringá (EstaR), englobando a locação de sistema computacional (software internet) Gestão de Estacionamento Rotativo e de todos os equipamentos necessários para a perfeita prestação dos serviços, pelo período de 12 (doze) meses – Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana – SEMOB.* O certame está designado para ocorrer no dia 08/01/2019, às 09h, pelo valor máximo previsto em edital de R$ 1.938.499,20 (um milhão, novecentos e trinta e oito mil, quatrocentos e noventa e nove reais e vinte centavos).

Ocorre que, da leitura do Edital e do Processo Administrativo n. 862/2018, 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) DO ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Economicidade é um importante critério que deve nortear as atividades da Administração Pública, significando a necessidade de haver modicidade nos gastos públicos, de forma a evitar desperdícios, procurando obter-se resultados satisfatórios com o menor custo possível, relacionando-se nesse ponto com o Princípio da Eficiência, incidindo diretamente nos procedimentos licitatórios.

A economicidade é princípio **constitucional,** prevista expressamente na Constituição Federal no artigo 70, sendo incumbência do Poder Legislativo e do Controle Interno de cada poder, fiscalizar a Administração Pública, em relação ao respeito ao **Princípio da Economicidade**:

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O atendimento ao **Princípio da Economicidade** na Administração Pública é de suma importância, pois, relaciona-se diretamente à correta e adequada aplicação dos recursos públicos, para o atendimento do interesse público, evitando-se gastos ineficientes.

Marçal Justen Filho salienta a importância de que os "recursos financeiros sejam bem aplicados", que significa atendimento da economicidade:

> Os princípios jurídicos que norteiam qualquer contratação administrativa (verse ela sobre compras ou sobre obra ou serviço) exigem que os recursos financeiros sejam bem

aplicados. Isso significa redução de custos e adequação às necessidades públicas[1].

Feitas estas considerações, passamos a analisar os pontos em que melhor se explanará acerca da não observância, pela PMM, do princípio da economicidade nesta Concorrência 39/18.

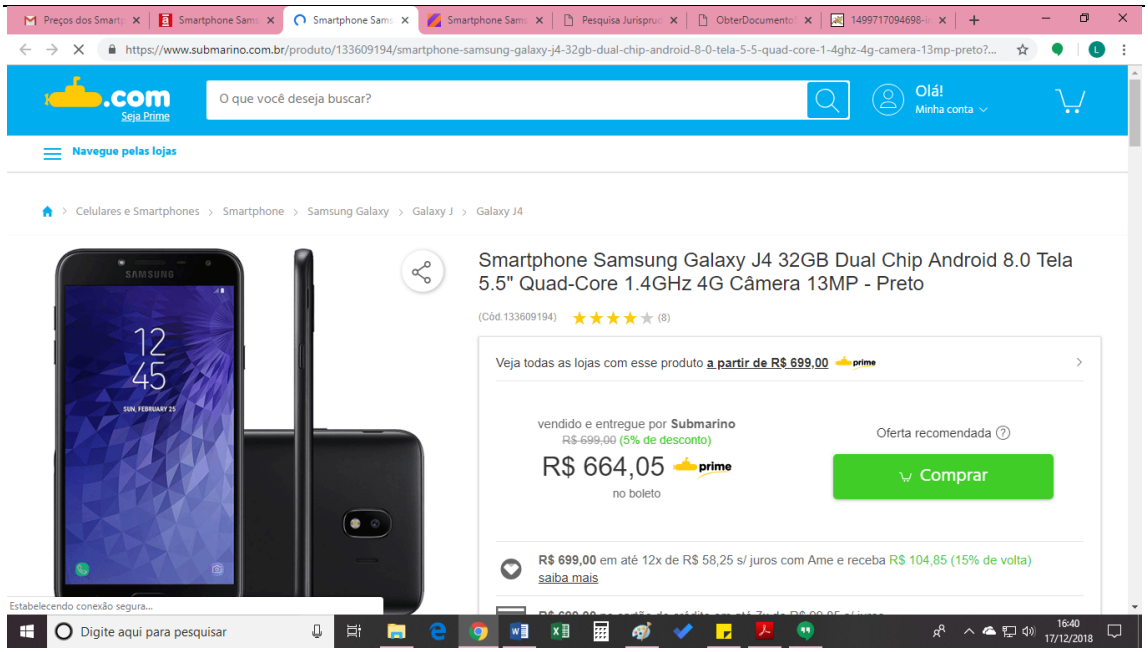
- **Da opção pela locação dos equipamentos**

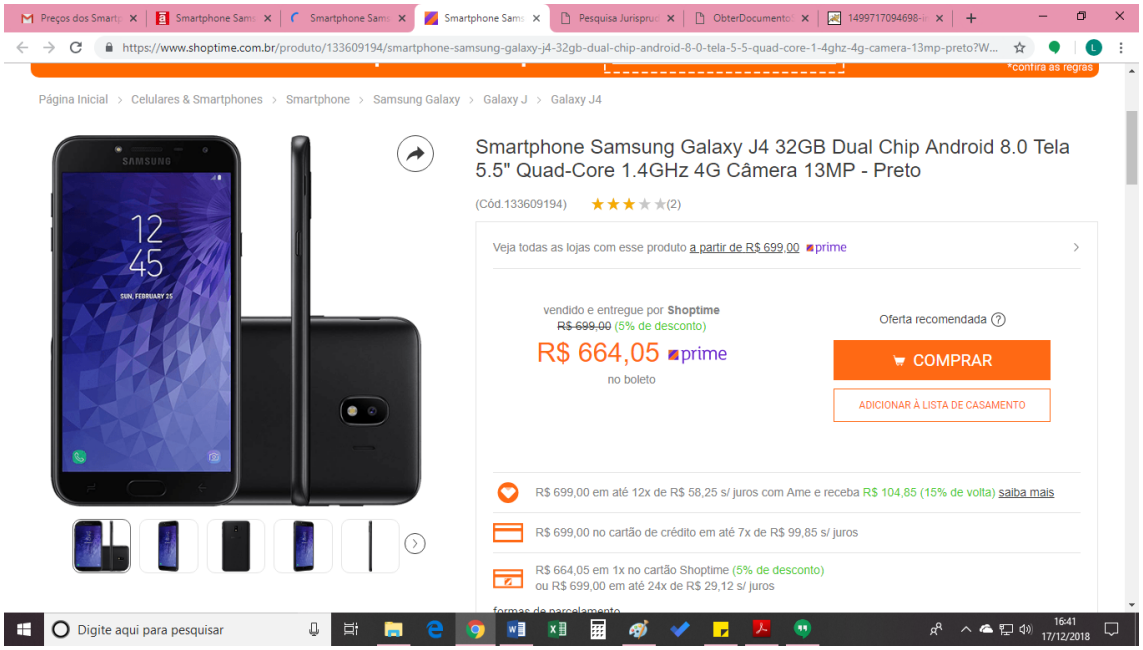
O Edital da Concorrência 39/2018 prevê a locação de equipamentos para a informatização do Sistema de Estacionamento Rotativo de Maringá, como Smartphones, Impressora Térmica Portátil, POS – Posto de Venda, Totem de Venda e Software.

Ocorre que alguns destes itens, como é o caso dos Smartphones e das Impressoras Portáteis, são encontrados facilmente para aquisição no mercado. Vejamos:

Com relação ao Item 1 – Smartphone, por meio de pesquisa na internet, constatou-se que o modelo Samsung Galaxy J4 atende plenamente às especificações do edital para o Item 1 – Smartphone. Também por meio de pesquisa na internet, auferimos que este Smartphone custa, em média, R$ 699,00 (seiscentos e noventa e nove reais), conforme capturas de tela abaixo:

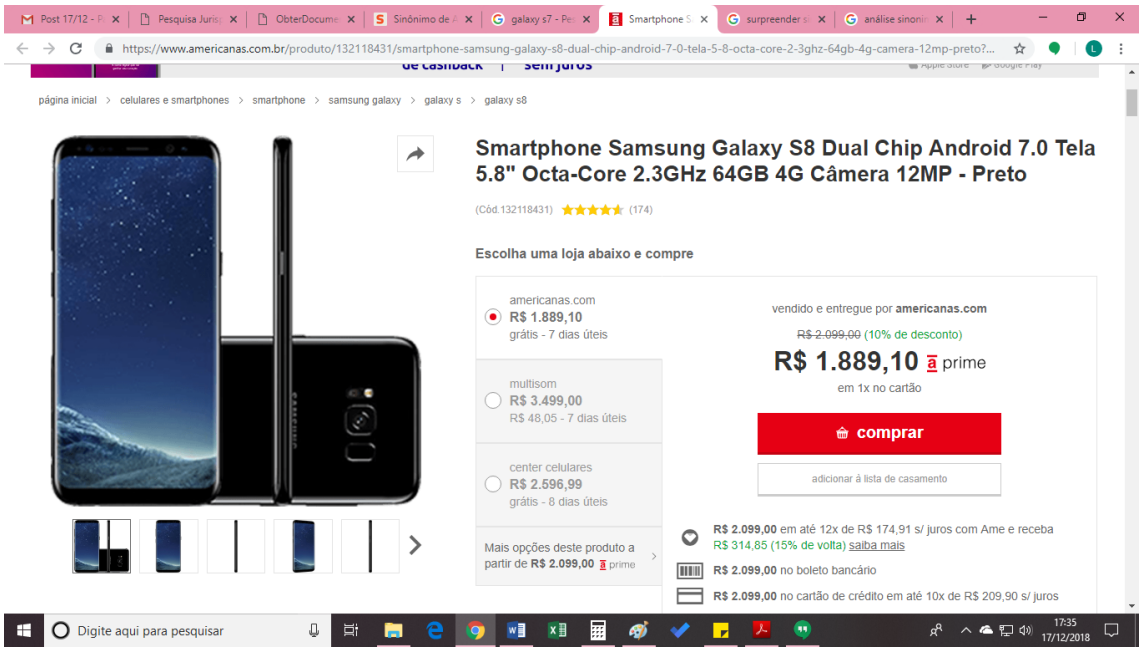
[1] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 16° Ed., Revista dos Tribunais: 2014. p. 247.





Considerando-se que o preço máximo do edital para a locação dos Smartphones é de R$ 154,63 **por mês**, ou seja, durante o período do contrato, que será de 12 (doze) meses, a administração gastaria o equivalente a R$ 1.855,56 com a locação **de cada Smartphone**.

A verificação do valor do gasto anual com a locação gera dúvidas quanto à viabilidade de locar os aparelhos ao invés de adquiri-los, eis que, em um ano, seria possível comprar 2,6 Smartphones que atendem à especificação do edital com o valor a ser gasto na locação durante a vigência do contrato.



Tal também ocorre ao analisarmos o valor da Impressora. Em pesquisa, auferiu-se que a Impressora Portátil Térmica Bematech PP-10 B, que atende ao descritivo do edital, pode ser adquirida no mercado pelo valor médio de R$ 839,00.

O valor gasto mensalmente para a locação do item seria de R$ 149,99. Ou seja: durante a vigência do contrato, que será de 12 (doze) meses, será gasto o equivalente a R$ 1.799,88, valor suficiente para adquirir duas impressoras idênticas:

Ora, não é razoável admitir que se dispendam recursos públicos para a locação de tais aparelhos por mais que o dobro do valor necessário para sua aquisição permanente. Ainda que se alegue que, na locação, a empresa contratada seja responsável pela manutenção dos equipamentos, o que compensaria a diferença de valor, o que se tem é que adquirir produtos novos não apenas garante um melhor desempenho, como também mostra-se muito mais econômico e proveitoso ao município, que de toda forma terá garantia de fábrica dos produtos.

3) DA FRAGILIDADE NA FORMAÇÃO DO PREÇO MÁXIMO

Da análise do Processo Administrativo 862/2018, mais especificamente, nas fls. 24 a 40, verifica-se que os orçamentos utilizados pela administração para a formação do preço máximo do edital são muito discrepantes entre si. Vejamos a seguir os orçamentos planilhados:

ORÇAMENTO DOS CUSTOS DIRETOS:

Item	Descrição	Unidade	Qde Mês	Valor R$ Unitário			Valor R$ Total Mensal			Valor R$ Anual		
				REK	AREATEC	DSIN	REK	AREATEC	DSIN	REK	AREATEC	DSIN
1	Custo Direto											
A	Mão de obra											
A.1	Profissional responsável pelo funcionamento do sistema	Func.	1	5.500,00	4.293,00	3.720,00	5.550,00	4.293,00	3.720,00	66.600,00	55.809,00	44.640,00
A.2	Funcionários	Func.	3	3.330,00	3.091,52	2.725,00	9.990,00	9.274,55	8.175,00	119.880,00	120.569,20	98.100,00
Soma Mão de Obra							15.540,00	13.567,55	11.895,00	186.480,00	176.378,20	142.740,00
B	Equipamentos e software											
B.1	Aparelho de Smartphone para os Orientadores	Unidade	65	54,17	115,00	120,00	3.521,05	7.475,00	7.800,00	42.252,60	89.700,00	93.600,00
B.2	Impressora térmica portátil bluetooth	Unidade	65	86,67	115,00	110,00	5.633,55	7.475,00	7.150,00	67.602,60	89.700,00	85.800,00
B.3	Aparelho POS - Ponto de Venda	Unidade	150	33,33	172,50	90,00	4.999,50	25.875,00	13.500,00	59.994,00	310.500,00	162.000,00
B.4	Totem para vendas nas vias	Unidade	20	466,67	632,50	180,00	9.333,40	12.650,00	3.600,00	112.000,80	151.800,00	43.200,00
B.5	Software integrado para estacionamento rotativo para administração, gerenciamento, recebimento, pagamento e regularização dentre outras funções do sistema - já incluso a hospedagem dos dados gerados	Sistema	1	23.000,00	19.889,25	6.500,13	23.000,00	19.889,25	6.500,13	276.000,00	238.671,00	78.001,56
B.6	Acesso a internet 4G para os aparelhos Smartphone - para transferência de textos, numerais e imagens	Unidade	65	18,00	16,80	10,00	1.170,00	1.092,00	650,00	14.040,00	13.104,00	7.800,00
B.7	Acesso a internet 4G para os aparelhos POS - Ponto de venda - Transferência de textos e numerais	Unidade	150	18,00	16,80	10,00	2.700,00	2.520,00	1.500,00	32.400,00	30.240,00	18.000,00
B.8	Acesso a internet 4G para os Totens	conjunto	20	18,00	16,80	10,00	360,00	336,00	200,00	4.320,00	4.032,00	2.400,00
B.9	Acesso a internet banda larga para central do sistema - mínimo 80 megabitz	Unidade	1	1.300,00	225,00	455,00	1.300,00	225,00	455,00	15.600,00	2.700,00	5.460,00
Soma de equipamentos							52.017,50	77.537,25	41.355,13	624.210,00	930.447,00	496.261,56
C	Materiais											
C.1	Bobina para impressora - édia de 6 unidades por impressora no mês	Unidade	390	1,30	1,95	2,80	507,00	760,50	1.092,00	6.084,00	9.126,00	13.104,00
C.2	Bobina de impressão para toten - 1 unidade por aparelho/mÊs por Toten	Unidade	20	50,00	15,75	2,80	1.000,00	315,00	56,00	12.000,00	3.780,00	672,00
C.3	Bobina para aparelho POS - média de 15 unidades/mÊs por aparelho	Unidade	2250	1,30	1,95	2,20	2.925,00	4.387,50	4.950,00	35.100,00	52.650,00	59.400,00
C.4	Cartões inteligentes (Smart Card)	Unidade	12500	3,00	6,75	0,50	37.500,00	84.375,00	520,83	450.000,00	1.012.500,00	75.000,00
Soma de Materiais							41.932,00	89.838,00	6.618,83	503.184,00	1.078.056,00	79.426,00
Total dos Custos diretos Mensal e Anual							109.489,50	180.942,80	59.868,96	1.313.874,00	2.184.881,20	718.427,56

Na segunda parte dos custos diretos existe uma diferença nos orçamentos pois uma empresa trabalha com o Simples Nacional, sendo assim as alíquotas são diferentes, e outra empresa apresentou apenas as porcentagens utilizadas e o valor fechado:

Item	Descrição		Unidade			Valor		
			REK	AREATEC	DSIN	REK	AREATEC	DSIN
2	**CUSTO DIRETO - Componentes mínimos do BDI**							
2.1	Administração Geral	AG	4,00%	4,00%	1,50%	52.554,96	-	10.776,41
2.2	Risco	R	1,00%	1,27%	0,60%	13.138,74	-	4.310,57
2.3	Seguro + Garantia	S+G	0,50%	1,00%	1,50%	6.569,37	-	10.776,41
2.4	Despesas Financeiras	DF	1,00%	1,11%	0,45%	13.138,74	-	3.232,92
2.5	Lucro	L	20,00%	7,40%	8,00%	262.774,80	-	57.474,20
2.6	Tributos - T = PIS - COFINS + ISS +DFP	T	14,30%	14,25%	21,00%	277.331,67	-	149.001,88
	PIS	-	1,65%	1,65%	-	31.999,81	-	
	COFINS	-	7,65%	7,60%	-	148.362,74	-	
	ISS	-	5,00%	5,00%	-	96.969,11	-	
	SIMPLES NACIONAL	-	-	-	18,74%	-	-	134.633,32
	ISS	-	-	-	2,00%	-	-	14.368,55
	Desoneração da Folha de Pagamento	-	%	ISENTO				
Total dos Custos Indiretos Mensal e Anual		**R$**		**62.566,89**	**19.631,03**	**625.508,28**	**755.494,14**	**235.572,40**
VALOR TOTAL MENSAL E ANUAL - Somatória dos itens (1 + 2)		**R$**		**243.509,70**	**79.500,00**	**1.939.382,28**	**2.940.375,34**	**954.000,00**

Tal discrepância é percebida de forma evidente nos Preços Máximos, eis que os valores apresentados pelas empresas varia em aproximadamente um milhão de reais de uma para a outra. A empresa Dsin apresentou menor orçamento, R$ 985.382,28 mais barato que o segundo menor orçamento, da empresa Rek, e 1.967.116,36 menor que o maior orçamento, da empresa Areatec.

Analisando-se item a item, encontram-se diversas situações que refletem na divergência do preço máximo. Por exemplo: O valor cobrado pelos SmartCards (item C.4 da primeira planilha) foi cotado pela REK por R$ 3,00; pela Areatec por R$ 6,75 e pela Dsin por R$ 0,50. Anualmente, a diferença representa R$ 737.500,00 entre o maior e o menor orçamento.

O valor do item B.3, "locação de Aparelho POS - Ponto de Venda". A Rek cotou o item por R$ 33,33, a Areatec por R$ 172,50 e a Dsin por R$ 90,00, Entre o maior e o menor orçamento, a diferença anual é de R$ 250.506,00.

Mais um caso é o valor de locação do Software, item B.5, que foi cotado pela Rek por R$ 23.00,00, pela Areatec por R$ 19.889,25 e pela Dsin por R$ 6.500,13. Anualmente, a diferença entre o maior e o menor orçamento é de R$ 197.998,44.

A discrepância se torna ainda mais evidente ao compararmos o valor do maior orçamento, da empresa Areatec, com o menor orçamento, da empresa Dsin, havendo diferença de 67% entre o maior e o menor valor:

		AREATEC			DSIN		
Item	**Especificação**	**Valor Unitário**	**Valor Mensal**	**Valor Anual**	**Valor Unitário**	**Valor Mensal**	**Valor Anual**
1	Prestação de Serviços: Locação de equipamentos móveis tipo Smartphone	177,37	11.529,32	138.351,85	180,00	11.700,00	140.400,00
2	Prestação de Serviços: Locação de impressoras térmicas portátil	170,51	11.083,19	132.998,32	140,00	9.100,00	109.200,00
3	Prestação de Serviços: Locação de aparelho POS - Ponto de Venda	294,12	44.118,12	529.417,46	135,00	20.250,00	243.000,00
4	Prestação de Serviços: Locação de Toten de Venda - Ponto de Venda nas vias	895,01	17.900,26	214.803,07	350,00	7.000,00	84.000,00
5	Prestação de Serviços: Locação de Sistema Computacional (Software internet) Gestão de Estacionamento Rotativo)	158.878,81	158.878,81	1.906.545,66	31.450,00	31.450,00	377.400,00
TOTAL GERAL PARA OS VALORES MENSAL E ANUAL			**243.509,70**	**2.922.116,36**		**79.500,00**	**954.000,00**

	AREATEC	**DSIN**	**Diferença dos valores**	**Diferença em %**
Valor Mensal	243.509,70	79.500,00	164.009,70	67,35%
Valor Anual	2.922.116,36	954.000,00	1.968.116,36	67,35%

Para que fique claro, o que chama a atenção nestes valores de orçamentos que constam nas tabelas acima apresentada, é a grande discrepância entre eles. Enquanto alguns são próximos entre si, outros são extremamente discrepantes dos demais e, mesmo assim, esses foram os valores que embasaram o preço máximo destes itens, refletindo muito no preço total do edital.

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.

O processo administrativo esclarece ter sido utilizado, para o cálculo da média de mercado, o Critério Chauvenet, segundo o qual todas as três amostras coletadas poderiam ser aceitas, podendo-se, assim, fazer a simples média aritimética entre elas para se chegar ao preço máximo. Contudo, a ausência de uma pesquisa mais aprofundada, com a coleta de mais orçamentos, e a fixação do valor máximo pela simples média entre três valores tão discrepantes, pode causar diversos prejuízos à administração e ao processo licitatório em si.

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

Item	Especificação	Valor Anual			Valor Anual			Valor Anual		
		REK	EDITAL	Diferença %	AREATC	EDITAL	Diferença %	DSIN	EDITAL	Diferença %
1	Prestação de Serviços: Locação de equipamentos móveis tipo Smartphone	83.092,34	120.611,40	**31,11%**	138.351,85	120.611,40	**-15%**	140.400,00	120.611,40	**16%**
2	Prestação de Serviços: Locação de impressoras térmicas portátil	108.767,27	116.992,20	**7,03%**	132.998,32	116.992,20	**-14%**	109.200,00	116.992,20	**-7%**
3	Prestação de Serviços: Locação de aparelho POS - Ponto de Venda	188.191,26	320.202,00	**41,23%**	529.417,46	320.202,00	**-65%**	243.000,00	320.202,00	**-24%**
4	Prestação de	189.411,68	162.739,20	**-16,39%**	214.803,07	162.739,20	**-32%**	84.000,00	162.739,20	**-48%**

	Serviços: Locação de Toten de Venda - Ponto de Venda nas vias									
5	Prestação de Serviços: Locação de Sistema Computacional (Software internet) Gestão de Estacionamento Rotativo)	1.369.919,72	1.217.954,40	**-12,48%**	1.906.545,66	1.217.954,40	**-57%**	377.400,00	1.217.954,40	**-69%**
		1.939.382,27	**1.938.499,20**	**-0,05%**	**2.922.116,36**	**1.938.499,20**	**-50,74%**	**954.000,00**	**1.938.499,20**	**50,79%**

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.

O valor máximo do edital para a Locação do Software (Item 5), por exemplo, ficou muito abaixo do valor orçado pela Areatec, e muito acima do valor orçado pela Dsin.

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	Especificação	Valor Unitário	Valor Mensal	Valor Anual	Fornecedor
1	Prestação de Serviços: Locação de equipamentos móveis tipo Smartphone	106,53	6.924,36	83.092,34	REK
2	Prestação de Serviços: Locação de impressoras térmicas portátil	139,45	9.063,94	108.767,27	REK
3	Prestação de Serviços: Locação de aparelho POS - Ponto de Venda	104,55	15.682,61	188.191,26	REK

4	Prestação de Serviços: Locação de Toten de Venda - Ponto de Venda nas vias	350,00	7.000,00	84.000,00	DSIN
5	Prestação de Serviços: Locação de Sistema Computacional (Software internet) Gestão de Estacionamento Rotativo)	31.450,00	31.450,00	377.400,00	DSIN
			70.120,91	**841.450,87**	

Comparando os menores valores dos orçamentos com os valores do edital, temos:

			EDITAL			Menores valores dos orçamentos		
Item	**Especificação**	**Fornecedor**	**Valor Unitário**	**Valor Mensal**	**Valor Anual**	**Valor Unitário**	**Valor Mensal**	**Valor Anual**
1	Prestação de Serviços: Locação de equipamentos móveis tipo Smartphone	REK	154,63	10.050,98	120.611,40	106,53	6.924,36	83.092,34
2	Prestação de Serviços: Locação de impressoras térmicas portátil	REK	149,99	9.749,35	116.992,20	139,45	9.063,94	108.767,27
3	Prestação de Serviços: Locação de aparelho POS - Ponto de Venda	REK	177,89	26.683,50	320.202,00	104,55	15.682,61	188.191,26
4	Prestação de Serviços: Locação de Toten de Venda - Ponto de Venda nas vias	DSIN	678,08	13.561,60	162.739,20	350,00	7.000,00	84.000,00
5	Prestação de Serviços: Locação de Sistema Computacional (Software internet) Gestão de Estacionamento Rotativo)	DSIN	101.496,20	101.496,20	1.217.954,40	31.450,00	31.450,00	377.400,00
				161.541,63	**1.938.499,20**		**70.120,91**	**841.450,87**

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$ 841.450,87, ou seja, 57% 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 dos itens e serviços que a Prefeitura pretende locar, 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, que são tão discrepantes, 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.

Reafirma-se, no entanto, que da análise do processo, é impossível compreender a discrepância enorme entre os preços orçados pelas três empresas, pois não consta nenhuma demonstração de que houve qualquer diligência no sentido de explicar tamanha diferença.

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 acaso, **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) DAS OBSCURIDADES

• Da manutenção e substituição dos equipamentos

Da análise do edital e do processo administrativo, notou-se a existência de algumas obscuridades, que podem vir a causar prejuízos à administração.

Por exemplo: está disposto em diversas partes do edital, em especial no Anexo I, que a manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos locados e do software deverá ser feita pela empresa contratada.

Dentre as disposições, há uma que prevê o seguinte:

> **r) A CONTRATADA deverá substituir o aparelho com problema em até 48 horas a partir da comunicação da CONTRATANTE, caso não ocorra o município descontará todos os dias que o mesmo não estiver em operação em valor proporcional a 1/30 avos dia.**

Contudo, não há nenhum esclarecimento, no edital e no processo, acerca de quais são as situações que exigirão apenas a manutenção ou a substituição do item.

Não se especifica, também, em que casos esta manutenção/substituição será devida pela empresa. Ela será responsável por reparar/substituir os aparelhos diante de todo e qualquer tipo de dano, mesmo os causados por culpa da administração, como por exemplo mau uso e perda? Como ficam os casos de roubo, furto e vandalismo?

É necessário que tais questões estejam definidas e bem claras, tanto no edital quanto no contrato a ser firmado com a empresa vencedora do certame, de forma que as licitantes tenham pleno conhecimento acerca das suas responsabilidades no contrato, o que traz mais segurança à administração, eis que, com a obscuridade, poderia acabar tendo de arcar com a responsabilidade por determinados danos, dispendendo ainda mais recursos públicos na execução do contrato.

O que se espera, portanto, é que o edital de licitação seja reformulado, a fim de se realizar um maior detalhamento a respeito das obrigações da empresa e da administração quanto à manutenção/substituição de equipamentos.

- **Do prazo das Provas e Amostras**

O item 11 do edital prevê que a empresa classificada em primeiro lugar nas fases de habilitação e proposta de preços será convocada para realizar "Prova de Conceito", onde deverão ser entregues amostras e ser demonstradas

todas as funcionalidades previstas e exigidas no edital, na qual será feita avaliação de qualidade, durabilidade, desempenho e funcionalidade.

Não há, contudo, previsão editalícia quanto ao prazo que a licitante classificada em primeiro lugar terá para providenciar as amostras e submeter-se às provas. O item 11.1-a diz apenas que a prova será realizada "no prazo determinado pela comissão de licitação".

Ora, não é razoável que se permita que a definição da data das provas e entrega das amostras fique à livre escolha da comissão de licitação. Pelo contrário, deve constar no edital, de forma expressa e transparente, o prazo para sua realização, de forma que as licitantes venham participar do certame conscientes de que, após a classificação, terá um número "x" de dias para providenciar as amostras e se organizar para a realização das provas.

Desta forma, evita-se que empresas sejam surpreendidas ou prejudicadas pela fixação de um prazo muito curto, por exemplo, eis que já participarão da licitação sabendo que, naquela data, deverão apresentar as amostras e passar pelas provas.

Necessário, portanto, que o edital seja reformulado, no sentido de dar maior transparência ao prazo para a apresentação das amostras e realização das provas.

5) 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 pontos que restringem 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.[2] (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:

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

> 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**.[3] (grifou-se)

No caso específico deste edital de licitação (CC n.º 32/2018), por ausência de justificativas de ordem técnica, não está claro qual a relação de algumas exigências com as necessidades da futura contratação pretendida pela Prefeitura, ou seja, caracterizando-se lesão ao Princípio da Isonomia e, consequentemente, restrição indevida da ampla concorrência. Vejamos:

- **Disponibilização de 01 unidade de apoio com no mínimo 03 funcionários, instalada na Central Administrativa do EstaR:**

Dentre as exigências constantes do Anexo I – Projeto básico, encontra-se a seguinte disposição:

> Integram o objeto deste certame, como atividades complementares, os serviços especializados pertinentes tais como:
> a) Instalação, implantação, configuração, customização;
> b) Hospedagem do sistema e manutenção dos dados da operação em servidores da CONTRATADA, em data center conforme termo de referência;
> c) Alterações legais, corretivas e evolutivas;
> d) Treinamento de equipe da CONTRATANTE e manutenção de atualizações;
> e) Disponibilização ao menos de 1 (uma) unidade de apoio com no mínimo 03 funcionários, instalada junto a central administrativa do ESTAR para acompanhamento das operações e atendimento aos usuários e funcionários da CONTRATANTE, bem como, providenciar a manutenção e operacionalização dos equipamentos e software locados pela contratante (Smartphones, impressoras, servidores, POS e Totens);
> f) A disponibilidade em tempo real de todas as informações do sistema.

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

Analisando-se minuciosamente o edital e o processo administrativo, contudo, não consta nenhuma justificativa para tal exigência, ou mesmo um melhor detalhamento acerca de como se dará a atuação destes **três funcionários.**

Considerando-se que a a intenção da licitação é informatizar, automatizar o sistema de Estacionamento Rotativo, qual a justitificativa para a exigência de três funcionários da contratada trabalhando dentro da empresa?

Qual a justificativa para o número de três funcionários?

Deverão os funcionários permanecerem na central do EstaR durante os 12 (doze) meses de vigência de contrato?

A falta de justificativa para a exigência destes funcionários implica na falta de transparência e constitui-se em um ponto que poderá restringir a ampla concorrência, pois, eventualmente empresas que não possuem estes profissionais para ficarem à disposição do EstaR, poderão ter dificuldades de participar da licitação, por não terem condições de cumprir a exigência.

Importante relembrar que pode a Administração Pública limitar a ampla concorrência das licitações a fim de garantir uma adequada e efetiva prestação dos serviços, porém, no presente caso, não constam as justificativas técnicas para exigência**, tendo em vista a natureza do objeto.**

Nestes termos, a falta de motivação impede que seja compreendida a lógica desta exigência, de forma que tal escolha representa uma restrição injustificada, portanto indevida, da ampla concorrência.

- **Da exigência de que a empresa mantenha escritório com responsável legal durante o período do contrato**

O item 3.1.3-e do edital dispõe o seguinte:

e) Declaração expressa da Proponente com sede fora da cidade de Maringá-Pr, se caso for a vencedora da licitação manterá, durante o período do Contrato de prestação de Serviços em vigor, escritório com representante legal capaz de dirimir quaisquer dúvidas de caráter técnico, jurídico e administrativo originada das futuras contratações.

Não há, contudo, disposição legal ou justificativa no processo administrativo que fundamente tal exigência, caracterizando mais um caso de restrição indevida da ampla concorrência, eis que não se mostra imprescindível para a execução do contrato, podendo inclusive impor custos desnecessários à empresa contratada, certamente repassados à administração no preço final, onerando injustificadamente o erário.

Tanto é assim que em maio deste ano, o TCE-PR, por meio do acórdão nº 1159/18[4], determinou a suspensão de um certame realizado pela PMM (PP 135/2018), por ter considerado tal exigência injustificada.

Desta forma, a exigência é excessiva, visto que restringe a ampla concorrência e onera ao erário.

5) CONCLUSÃO

Portanto, por todo o exposto, **considerando:**

a) Que o Princípio da Economicidade é elevado à categoria constitucional e de importante aplicação na Administração Pública, significando modicidade e racionalidade nos gastos públicos;

b) Que os orçamentos utilizados para a formação do preço são extremamente discrepantes entre si, havendo diferença de 67,35% entre o maior e o maior preço, de forma que não é possível saber se o preço máximo do edital reflete o preço médio de mercado;

c) Que há pontos no Edital que não possuem justificativas técnicas para a restrição da ampla concorrência, contrariando o Princípio da Isonomia.

[4] http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2018/5/pdf/00328043.pdf

Solicita-se a **IMPUGNAÇÃO** da **Concorrência n. 39/2018.**

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 n. 8.666/93.

Atenciosamente,

Giuliana Pinheiro Lenza
Presidente OSM