



Ofício nº. 227/2019 – OSM/OP

Maringá, 23 de setembro de 2019

**Excelentíssimo Sr. Presidente
do Tribunal de Contas do Estado do Paraná;**

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, representada neste ato por sua Presidente, que ao final subscreve, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência apresentar **DENÚNCIA, com pedido de liminar**, com fundamento nos arts. 1º, inciso XV, 31 e 53 da Lei complementar nº 113/05 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná), conforme também já foi noticiado por meio da **Ouvidoria deste TCE-PR, mediante protocolo de atendimento nº 2451/2019 e Código da Consulta nº 21189**, nos termos seguintes:

1) DO PREGÃO PRESENCIAL N.º 223/2019 DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

A presente denúncia se refere ao Pregão Presencial nº. 223/2019 (anexo 01) - **Processo n.º 1949/2019** (anexo 02) - do Município de Maringá Trata-se de licitação que se destina *“Contratação de empresa para prestação de serviço de manutenção e restauro dos letreiros, presépios dos distritos de Iguatemi e Floriano, festões suspensos, estruturas iluminadas, estação trenzinho, letreiros e painéis, árvores de natal dos distritos de Iguatemi e Floriano, do Paço Municipal, figuras bidimensionais, decoração de prédios públicos, bem como a sua instalação, manutenção durante o período do evento e posterior armazenagem em local indicado, conforme descritivo técnico integrante deste edital, durante o período de 15 de novembro de 2019 a 19 de janeiro de 2020, para o evento Natal 2019 denominado “Maringá Encantada – Um Natal de luz e emoção”, em*



Maringá e nos Distritos de Iguatemi e Floriano, por solicitação da Secretaria Municipal de Inovação e Desenvolvimento Econômico – SEIDE”. A abertura dos envelopes **ocorreu em 23/09/2019**, às 08h45min e a licitação é do tipo menor preço.

A licitação é por Lote e foi dividida em nove lotes para restauração e instalação dos enfeites de Natal de propriedade do município. O valor máximo total previsto para esta licitação foi de R\$ 822.438,00.

Em análise aos autos do processo n.º 1949/2019, verificou-se que 03 empresas apresentaram orçamentos, são elas:

- 1) Natal de Luz – CNPJ 10.931.383/0001-75 – Cidade: Presidente Prudente
- 2) Ativa Atacado – CNPJ 17.063.632/0001-05 – Cidade Londrina
- 3) Monteiro Formatura e Eventos – CNPJ 08.875.112/0001-06 - Cidade: Presidente Prudente

2) DA IMPUGNAÇÃO DO OSM – OF. 222/209-OSM/OP E RESPOSTA DA PREFEITURA DE MARINGÁ

O OSM apresentou impugnação ao edital de licitação do PP n.º 223/2019 em 18/09/2019, por meio do Ofício n.º 222/2019-OSM/OP (anexo 03) relatando irregularidades da licitação relativas a:

- Eleição de metodologia de cálculo do preço máximo da licitação sem justificativa, considerando, ainda, que na Tomada de Preços n.º 37/2019 do Município de Maringá, também destinada ao evento Maringá EnCantada, foi escolhido como preço máximo da licitação o valor do menor orçamento para privilegiar a economicidade e no ora em análise PP n.º 223/2019 optou-se pela média dos orçamentos, o que é válido, porém não foi justificado;
- Ausência de planejamento adequado para a restauração dos enfeites visto que não constou nos autos do processo qualquer detalhamento do que deveria ser restaurado exatamente, sendo que, para isso, teria sido preciso uma análise prévia, com a elaboração de documento contendo toda a necessidade de manutenção dos objetos, e, como isso não foi feito, os orçamentos apresentados pelas empresas para o estabelecimento do preço máximo da licitação não têm validade por não ser possível saber em que se basearam para a apresentação dos preços (critérios subjetivos), sendo a licitação nula; e



- Não discriminação dos custos unitários relativos os serviços a serem contratados;

Porém a impugnação do OSM não foi acatada, conforme Ofício n.º 268/2019-CGM (anexo 04), sendo alegado pela PMM, em síntese:

- A) Que o edital do PP n.º 223/2019 possui padrões semelhantes aos realizados em outros municípios, a exemplo de Gramado-RS;
- B) Que a súmula n.º 272 do Tribunal de Contas da União veda exigências de habilitação e de quesitos de qualificação técnica que façam com que os licitantes incorram em custos que não sejam necessários anteriormente à realização do certame;
- C) Que o TCE-PR tem posicionamento contrário à visita técnica coletiva;
- D) Que os elementos (enfeites) não são analisados item a item, mas sim em relação ao conjunto;
- E) Que o OSM não levou em consideração o fato de que os preços tendem a cair na fase de lances do Pregão;
- F) Que as empresas possuem custos diferenciados entre si e não cabe a Prefeitura intervir nestes custos, sendo que é a disputa de lances que determinaria o valor final da licitação e é a que deve ser considerada para fins de comparação;
- G) Que as fotos apresentadas nos autos são suficientes para embasar o preço dos fornecedores, não tendo havido questionamento de licitantes e ainda que os editais de Gramado-RS teriam semelhante previsão;
- H) Que em 2017 a PMM para atender ao evento do natal fez todas as licitações para locação e que o OSM indicou que as aquisições seriam melhores ao erário;
- I) Que a Prefeitura debateu a questão da escolha do preço máximo da licitação e com a intenção de que a ela fosse mais atrativa e tivesse menos chances de ser deserta, optaram por utilizar como valor máximo do PP n.º 223/2019 a média de preços dos orçamentos enquanto que para a já mencionada Tomada de Preços n.º 37/2019 optaram pelo valor do menor orçamento;
- J) Que o item destinado a prestação de serviços da restauração também engloba o *"serviço de análise do que é necessário ou não restaurar e como isso será feito tem um custo, leva tempo e demanda mão de obra, além de horas de trabalho por parte das empresas. Essa análise de quantos objetos*



precisam de restauração e quais as restaurações serão necessárias está contemplada no orçamento, pois não é possível auferir isso com uma simples visita técnica e nenhuma empresa fará isso de graça. Horas de trabalho e mão de obra tem seu valor sob pena de enriquecimento ilícito por parte da Administração."

Porém o OSM não está de acordo com o que foi alegado pela Prefeitura, vindo, por meio deste, reafirmar o posicionamento já exposto em sede de impugnação e expor as seguintes observações a respeito da resposta apresentada pela Prefeitura.

3) RESPOSTA INSUFICIENTE DA PMM E PERSISTÊNCIA DAS IRREGULARIDADES DETECTADAS EM SEDE DE IMPUGNAÇÃO

O Observatório Social de Maringá não pode concordar com os termos da resposta que foi apresentada pela Prefeitura visto que não foi suficiente para sanar as irregularidades localizadas, especialmente porque:

- A) A mera comparação com edital de licitação de outro Município (Município de Gramado-RS) não pode ser considerada para justificar falhas em edital do Município de Maringá, até mesmo porque as realidades de cada município podem ser bastante diferentes entre si e, ainda, o fato de um município fazer a licitação de uma maneira específica, por si só, não legitima essa metodologia em outro município, se for detectado que não há o adequado atendimento à Lei;
- B) Em nenhum momento o OSM sugeriu que fossem feitas exigências de habilitação ou de quesitos de qualificação técnica que façam com que os licitantes incorram em custos que não sejam necessários;
- C) Também não houve por parte do OSM nenhuma exposição ou indicação de que a Prefeitura devesse ter realizado procedimento de visita técnica coletiva, sendo o que foi ressaltado e afirmado é que faltou por parte da Prefeitura um planejamento eficiente a fim de que houvesse possibilidade de cotação de preços para restauração, visto que não se identificou no procedimento ora em análise a possibilidade de que o fornecedor cotasse preços consistentes, devido à pouca ou inexistente informação sobre as condições dos enfeites a serem reformados;



- D) O OSM também não quis dizer que o preço de restauração deveria ser referente a cada um dos enfeites, mas quando expôs que cada enfeite pode ter necessidades diferentes de reparos, quis ressaltar que a cotação de preços só poderá ser feita se todos os elementos do conjunto tiverem sido analisados. Isto é, ainda que o preço não seja estabelecido por elemento da decoração a consideração a respeito do estado de cada item é importante para que seja estabelecido o preço da reparação para o conjunto. Assim, reafirma-se, não se quer dizer que a empresa deveria apresentar o preço por cada item, mas sim ter conhecimento a respeito do estado dos itens, ainda que façam parte de um conjunto de enfeites de mesma natureza. Como exemplo, menciona-se que para o letreiro, não será exigível o valor de reparo de cada letra, porém é necessário, para cotação de preços da restauração que se tenha conhecimento sobre o estado de conservação de cada uma das letras, pois se muitas estiverem em um estado muito ruim o valor será maior do que se muitas estiverem em um bom estado. E, novamente, apenas uma foto não consegue trazer esta dimensão ao fornecedor que fará sua cotação de preços sem segurança com grande possibilidade de apresentar preços não condizentes com o serviço que efetivamente deverá ser realizado. E ainda, vale destacar que, por ser o descritivo do objeto do edital um elemento essencial do procedimento licitatório o Pregão Presencial n.º 223/2019 seria nulo por não conter, como relatado, informação imprescindível sobre seu objeto;
- E) O fato de haver a possibilidade na modalidade licitatória do pregão de que os preços diminuam na fase de lances não pode ser utilizado como justificativa para a previsão de valores não condizentes com os valores de mercado e muito menos é argumento suficiente para embasar a metodologia de estabelecimento do preço máximo da licitação, visto que a fase de lances não isenta a Administração de buscar o preço de mercado dos bens e serviços que pretenda contratar (art. 5º, III, do Decreto do Município de Maringá n.º 03/2006). Até mesmo porque, pode acontecer de participarem poucas empresas e o preço licitado ser próximo ao preço máximo, sendo necessário que este esteja de acordo com o preço de mercado para que não haja prejuízos para a Administração, tendo em vista que, reafirma-se, não há garantia de que haverá competição e o



preço irá efetivamente cair. No caso deste Pregão Presencial n.º 223/2019, inclusive não houve queda significativa de preço, sendo que o valor máximo previsto foi de R\$ 822.438,00 e o valor arrematado foi de R\$ 795.690,00, o que representa uma queda de apenas 3%. Além disso, a empresa que arrematou todos os lotes, Ativa Atacado (CNPJ 17.063.632/0001-05), arrematou 3 (três) lotes da licitação com valores muito maiores que os valores que ela mesma havia apresentado para a Prefeitura em fase interna de apresentação de orçamentos. Vejamos:

Valores orçados e arrematados pela empresa				
A.A. Distribuição e Importação de Artigos de decoração Ltda.				
Lote	Valor Orçado para PMM em 07/08/2019	Valor Arrematado em 23/09/2019	Diferença em valores R\$	Diferença %
2	16.000,00	19.900,00	3.900,00	24%
7	42.084,00	43.990,00	1.906,00	5%
8	89.000,00	130.000,00	41.000,00	46%
TOTAL	147.084,00	193.890,00	46.806,00	32%

No lote 02 ela ganhou a licitação por um valor 24% maior que o preço que ela mesma orçou. No lote 07 o preço foi 5% maior que o seu próprio orçamento e no lote 08 houve um aumento de 46% entre o valor apresentado em orçamento e o valor pelo qual a empresa arrematou a licitação. O que configura, no mínimo, **uma situação Imoral** e não pode ser aceito;

- F) O OSM entende que a Prefeitura não tem como interferir nos custos da empresa, porém ela tem o direito e o dever de conhecê-los e avaliá-los a fim de que o preço máximo do edital seja adequado ao preço de mercado. Isso significa que a prefeitura deve, primeiramente prever em edital todos os elementos objetivos capazes de embasar um orçamento o mais preciso possível das empresas e, em segundo lugar, deve diligenciar a fim de compreender discrepâncias grandes do orçamento, verificando os motivos que levaram a previsões destoantes de preço, isso é, há falha no descritivo do edital? Ou qual seria então o motivo para que houvesse discrepância nos preços? Dentre outros questionamentos que a Prefeitura deve fazer para conseguir uma pesquisa de preços com qualidade e conseqüentemente ter maior chance de sucesso na licitação. Tudo isso refere-se ao planejamento da licitação (art. 9º, §2º do Decreto Federal n.º 5.450/2005 e art. 5º do Decreto do Município de Maringá n.º 03/2006). Portanto, não ter o poder de interferir não é



sinônimo de não poder ser diligente a fim de compreender os motivos que levam a apresentação de orçamentos com valores muito discrepantes entre as empresas pesquisadas. Relembrando-se que por se tratar do alicerce da licitação, a confecção do Termo de Referência (momento no qual se insere a pesquisa de preços) deve ser elaborado da maneira mais consistente quanto for possível visto que da sua boa elaboração resulta o sucesso da licitação e o alcance da proposta mais vantajosa para a Administração;

- G) Não se entende que, neste caso, a apresentação de apenas algumas fotos seriam suficientes para a elaboração de orçamentos pelas empresas, pois deixa margem para a total subjetividade da empresa, visto que não foram previstas informações básicas no memorial descritivo, como a metragem, por exemplo, de enfeites elétricos que necessitariam ser restaurados e repostos ou mesmo o estado dos materiais, sendo informações estas que impactam diretamente no preço do serviço. Ademais, novamente a Prefeitura tenta comparar seu edital com o edital da cidade de Gramado-RS o que não pode ser feito da maneira pretendida pois trata-se de outra realidade, sendo que os autos referentes à licitação realizada em Gramado-RS não foram objeto de análise do OSM;
- H) Que em nenhum momento o OSM indicou que as aquisições seriam melhores ao erário que a locação, não havendo nenhum estudo por parte do OSM neste sentido, nem mesmo nenhuma comunicação oficial com este teor. A fim de esclarecimento, explica-se, primeiramente, que as análises feitas pelo OSM não se dirigem ao mérito do ato, mas sim a sua legalidade, ademais o que foi feito pelo OSM em 2017 relativo às licitações do Natal foi, dentre outras coisas, a verificação por amostragem de alguns itens em relação aos quais a PMM pagou na sua locação valor muito mais elevados que o próprio valor da compra daquele mesmo bem (ex. guirlanda na qual a PMM pagou mais de 500% que o preço da compra para a locação do item), o que não é razoável, nem econômico. Assim, não foi feita nenhuma indicação no sentido de que os enfeites deveriam ser comprados, mas apenas, no exercício do controle social, foram feitos questionamentos e foi exigido que o preço pago para a locação fosse adequado, visando única e exclusivamente a melhor aplicação possível dos recursos públicos;



- l) A metodologia de escolha do preço máximo da licitação é apenas um dos meios de aumentar a competitividade e evitar que a licitação seja deserta, sendo que a descrição clara e completa do objeto, planejamento completo da licitação, a seriedade do procedimento, a descrição clara dos deveres e obrigações da empresa, bem como a apresentação da planilha de custos unitários, são outros elementos de extrema importância para o sucesso da licitação, com ampla concorrência e impessoalidade. Por isso, a justificativa apresentada pela Prefeitura, por si só, não é capaz de embasar a escolha da metodologia escolhida para o estabelecimento do preço máximo, mais ainda considerando que na TP n.º 37/2019 do Município de Maringá, também destinada ao Natal, houve a escolha pelo menor valor para prestigiar o princípio da economicidade. Ademais, considerando que a Administração Municipal considerou todos os orçamentos como válidos, o menor orçamento também seria válido e, conforme justificativa apresentada na TP n.º 37/2019 (economicidade), poderia embasar o preço máximo da licitação. No caso do PP n.º 223/2019, mesmo considerando que é, nos termos em que se encontra, nulo por não conter informações essenciais sobre o objeto da licitação, quais sejam, informações mais precisas sobre o estado dos objetos a serem restaurados, foi feita a comparação do menor valor orçado com o valor licitado para demonstrar que se a metodologia de escolha do preço máximo da licitação fosse igual à da Tomada de Preços n.º 37/2019 do Município de Maringá destinada a mesma finalidade, poderia ter gerado uma diferença de 24% no valor licitado, que poderia custar aos cofres públicos R\$ 155.890,00 a menos. Vejamos:

Lote	Menor valor orçado	Valor Arrematado em 23/09/2019	Diferença	Diferença %
1	42.000,00	84.000,00	42.000,00	100%
2	16.000,00	19.900,00	3.900,00	24%
3	45.000,00	49.900,00	4.900,00	11%
4	306.000,00	355.000,00	49.000,00	16%



5	33.000,00	37.000,00	4.000,00	12%
6	18.800,00	26.000,00	7.200,00	38%
7	42.000,00	43.990,00	1.990,00	5%
8	89.000,00	130.000,00	41.000,00	46%
9	48.000,00	49.900,00	1.900,00	4%
Total	639.800,00	795.690,00	155.890,00	24%

J) Por fim, a alegação por parte da Prefeitura de que não previu apenas o serviço de restauração mas também o serviço de análise (que está previsto em conjunto com o de restauração), somente reforça que a não apresentação dos custos unitários é irregular também neste ponto, qual seja, dos itens que são destinados à análise e restauração dos objetos. O OSM como entidade da sociedade civil organizada, sempre visando colaborar com a Administração, apresenta suas análises, que muitas vezes são feitas por amostragem, a fim de que a Administração corrija eventuais falhas e verifique também outros pontos que não puderam ser verificados mas podem possuir vícios similares aos levantados pela entidade. No caso do PP n.º 223/2019 e OSM apontou que existiam serviços que poderiam ser discriminados separadamente devido a sua natureza, porém que foram previstos em um único item, trazendo como exemplo especialmente os serviços de instalação e manutenção diária durante toda a realização do evento, que possuem naturezas diferenciadas e deveriam ter sido previstos separadamente para atender à determinação legal que impõe a apresentação dos custos unitários. Porém, cabe a Prefeitura reavaliar tecnicamente com informações conseguidas de empresas especializadas, quais custos de serviços poderiam ser discriminados em separado e realizar a separação dos custos para todos que identificasse que possuem custos discrimináveis. Neste caso, a Prefeitura está afirmando que se trata a análise de serviço específico e que deve ser remunerado, ocorre que, colocou o preço da análise em conjunto com a restauração, o que, somente por isso, já está irregular (art. 5º, III, do Decreto do Município de Maringá n.º 03/2006, art. 40, II, §2º da Lei 8.666/93). Ademais, o OSM não é contrário ao



serviço de análise dos itens, ocorre que, não foi compreensível a metodologia da Prefeitura em prever a análise e a restauração num mesmo item, que além de não possuir discriminação de custos unitários, não parece sistemática adequada visto que se a análise será feita após a licitação, como foi possível para empresa já calcular o valor da restauração? Reafirma-se que a análise é, portanto, importante, porém é etapa logicamente anterior à restauração, não sendo regular, deste modo, prever a análise juntamente com a restauração em um mesmo momento e em um mesmo item, sendo que, antes do serviço de análise não há como saber o valor da restauração. Tudo corroborando com a impugnação do OSM e esta Denúncia ao TCE visto que está evidente, sendo afirmado pela própria Prefeitura, que sem a análise dos objetos não é possível identificar o que necessita de restauração e o que não precisa, sendo impossível compreender como as empresas puderam apresentar preços consistentes para algo que não conhecem o estado e não sabem quais materiais precisarão de manutenção e de que tipo. Por tal motivo, faltando essas informações essenciais a licitação não pode prosperar nos termos presentes, visto que a cotação de preços foi feita sem custos unitários para serviços distintos e, ainda, não foram estabelecidas as informações necessárias para a cotação do preço de restauração, sendo que, por isso, os preços orçados não podem ser considerados como válidos para embasar o preço máximo da licitação, que é nula devido a ausência de informações relativas ao seu objeto.

Sendo estes os motivos que nos levam a crer que o Pregão Presencial n.º 223/2019 do Município de Maringá não está de acordo com todos os preceitos legais, **informamos que as razões completas do OSM para o pedido de impugnação e para esta representação seguem em anexo** (anexo 03, Ofício 222/2019 – OSM/OP) e **remetemos os fatos narrados e os documentos anexos, referentes ao edital de Pregão Presencial n.º 223/2019 do município de Maringá para conhecimento deste Egrégio TCE/PR, para tomada de providências referentes a**



- **Suspensão liminar do procedimento licitatório; e**
- **Posterior anulação do edital pelos motivos acima expostos, sob pena de violação irreparável dos preceitos fundamentais da Licitação.**

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.

Atenciosamente,

Giuliana Pinheiro Lenza
Presidente OSM

Relação de documentos anexos:

Anexo 01 – Edital do Pregão Presencial 223/2019;

Anexo 02 – Processo n.º 1949/2019

Anexo 03 - Impugnação do OSM (Ofício 222/2019 – OSM/OP)

Anexo 04 – Resposta da PMM à Impugnação do OSM (Ofício 268/2019-CGM);

Anexo 06 – Imagens Ilustrativas do edital

Anexo 05 – Ata da Licitação do PP n.º 223/2019 – 23/09/2019