



Ofício nº. 317/2019 – OSM/OP

Maringá, 11 de novembro de 2019.

Excelentíssimo Sr. Prefeito
Ulisses de Jesus Maia Kotsifas;

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 **pedido de IMPUGNAÇÃO** em relação à **Concorrência nº. 25/2019 - Processo n. 1697/2019**, nos termos seguintes:

1) DO OBJETO DA LICITAÇÃO

Trata-se de licitação que se destina “*Registro de Preço Visando implantar na Rede Municipal de Educação de Maringá um Sistema Estruturado de Ensino para o ano letivo de 2020, para professores e alunos da Educação Infantil, conforme especificações constantes neste Projeto Básico, em atendimento a Secretaria Municipal de Educação por solicitação da Secretaria Municipal de Patrimônio Compras e Logística - SEPAT*”. A abertura dos envelopes está marcada para o dia 18/11/2019, às 09h00min e a licitação será do tipo técnica e preço e possui um único lote único com 04 itens. Foram previstos nove lotes e o valor máximo total previsto para esta licitação foi de R\$ 5.147.219,00.

2) DA TÉCNICA E PREÇO POR SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Registro de Preços foi criado para possibilitar que a Administração contrate de forma parcelada quando não consegue, com precisão, estabelecer o quantitativo que atenderá às suas necessidades ou seja conveniente esta entrega parcelada. Isso ocorre principalmente com compras frequentes, ou ainda quando é conveniente que o objeto atenda a mais de uma secretaria,



dentre outros. Todas as hipóteses de aplicação do Sistema de Registro de Preços estão estabelecidas no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013 que se aplica aos órgãos federais, porém, por ausência de legislação municipal específica, será utilizado para embasar a presente impugnação.

Ademais, com base neste mesmo Decreto tem-se que o Sistema de Registro de Preços é mecanismo que, em regra, deverá ser utilizado quando se tratar de licitação na modalidade de pregão e de Concorrência do tipo menor preço. Vejamos:

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de **concorrência, do tipo menor preço**, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado. (grifou-se)

Essa mesma lei faz uma ressalva informando que:

§1º O julgamento por técnica e preço, na modalidade concorrência, poderá ser excepcionalmente adotado, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade.

Assim, vê-se que uma concorrência do tipo técnica e preço poderá ser feita por meio de Sistema de Registro de Preços, porém para tanto deverá haver despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão, visto que se trata de excepcionalidade.

Até mesmo porque a modalidade de licitação por técnica e preço deve ser utilizada para atividades que sejam predominantemente intelectuais, sendo que segundo o Ilustre Marçal Justen Filho *"São hipóteses em que há uma atuação peculiar e insubstituível do ser humano."*¹ ou ainda para quando se trate de licitação e *"grande vulto e cuja execução dependa do domínio de tecnologia que não se encontre à disposição de profissionais comuns."*²

Ainda sobre a técnica, leciona o prestigiado autor que:

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitação e contratos administrativos, 16ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 838.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitação e contratos administrativos, 16ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 838.



“[...] a licitação de técnica se aplica quando a variação técnica é apta a satisfazer de modo mais intenso o interesse perseguido pelo Estado. Mas isso apenas se põe em questão quando seja cabível uma avaliação da relação custo-benefício entre a elevação da qualidade e o preço a ser pago por isso”³

Assim, além de o despacho fundamentado ser imperativo legal para se utilizar do mecanismo do Sistema de Registro de Preços, precisa haver a **fundamentação capaz de justificar a escolha do tipo de licitação de técnica e preço, por ser mais complexo, muitas vezes mais custoso e que é destinado a prestações de serviços intelectuais e de grande complexidade.**

Por todo o exposto o despacho deve possuir a justificativa legal e fática demonstrando a possibilidade e viabilidade da escolha feita. Principalmente porque a escolha feita para esta CC n.º 25/2019 foge da regra geral, por prever um procedimento complexo de análise dos materiais (técnica e preço) em uma licitação que é realizada por Sistema de Registro de Preços.

Neste documento deverá estar demonstrado porque existe a necessidade de que seja feita a licitação para compra de materiais didáticos (objetos facilmente localizados no mercado) por Técnica e Preço.

Destaca-se que no Projeto Básico consta como objetos principais da concorrência ora em análise, a aquisição de materiais didáticos que são objetos que são produzidos por dezenas de editoras. Assim, não está claro a escolha da técnica e preço para esta licitação, visto que não há qualquer justificativa de ordem técnica que demonstre a viabilidade legal da realização da licitação do tipo técnica e preço para o objeto pretendido.

Neste sentido, por não ser localizado nos autos do processo qualquer **despacho fundamentando no mínimo da Secretária de Educação ou mesmo fundamentação válida no Projeto Básico sobre a realização da Concorrência n.º 25/2019 pelo tipo de técnica e preço**, que só é cabível em situações específicas, a licitação não pode prosperar.

Importante salientar, também, que constou no projeto básico justificativa para a solicitação de “amostras”, vejamos (p. 18 do edital):

8.5) Para solicitar a apresentação de amostras no ENVELOPE B DA PROPOSTA TÉCNICA:

A apresentação de amostra se faz necessária para que haja uma melhor verificação do item a ser comprado pela Administração. Visto que, o objeto desta licitação é de alto valor, seria

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitação e contratos administrativos, 16ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 835.

imprudente empenhar e receber o material primeiro para depois analisá-lo, visto que, caso o material entregue não atenda as exigências mínimas, deverão ser entregues ao fornecedor e em seguida teríamos que convocar os próximos colocados no certame, o que demandaria muito tempo. Desta forma, para que se adquira um melhor produto é necessário analisar a amostra e conferir se todas as exigências do Edital estão sendo cumpridas. Cabe ressaltar que a PMM caso não faça tal análise, corre o risco de adquirir um produto sem qualidade. O objetivo de solicitar amostra é fazer uma comparação entre a especificação do material proposto pela empresa e a especificação mínima exigida para o item, neste Projeto Básico, para que seja possível verificar se a amostra apresentada atende as condições mínimas exigidas.

Primeiramente, esclarece-se que caso fosse escolhido um procedimento de amostras convencional, não seria necessário empenhar o objeto para depois avaliar e, eventualmente, recusar o objeto. Quando se trata de procedimento de amostras a solicitação de uma amostra do produto é feita antes mesmo da assinatura do contrato para verificar se ela atende às condições mínimas exigidas em edital.

Assim, um simples procedimento de amostra supriria a necessidade exposta nesta justificativa.

No entanto, deve-se mencionar que a procuradoria do município entendeu, em parecer exarado às fls. 159 do processo, que o uso do termo “amostra” foi empregado fora de seu significado técnico, isto é, que não tinha a finalidade de se referir ao procedimento de amostras, mas sim ao material para a análise da técnica, na modalidade de técnica e preço.

Deste modo, ainda que, de fato, tenha havido um emprego equivocado do termo, persiste a necessidade de justificativa precisa **sobre a legalidade do procedimento de técnica e preço**, pois não se visualiza tal justificativa no trecho do projeto básico acima transcrito, que apenas demonstra que a escolha da técnica e preço seria uma maneira de garantir a análise de conformidade do objeto com os descritivos do edital.

Não sendo esse o objetivo da análise técnica, não tem nenhum sentido a justificativa exposta para validar a escolha pela técnica e preço nesta licitação, motivo pelo qual entende-se que não houve cumprimento da lei. E ainda, nos termos constantes no Projeto Básico, o procedimento de amostras seria suficiente para a finalidade descrita neste ponto 8.5 do Projeto Básico.

Ademais, ao fazer a escolha por este tipo de licitação (técnica e preço), é necessário que sejam seguidos todos os regramentos legais destinados a ele.



Neste sentido menciona-se que para estabelecer a técnica de um objeto devem ser estabelecidos **critérios objetivos**. Nas palavras de Marçal Justen Filho “[...] o ato convocatório contemplará de modo exaustivo, o elenco de critérios para julgamento das propostas técnicas.”⁴. E continua o mesmo autor “O ato convocatório deverá estabelecer critérios adequados e eliminar o subjetivismo no julgamento.”⁵

Menciona-se que por se tratar de licitação que não possui disputa de preços (concorrência) se não estiver claro o que deve ser avaliado e como será avaliado cada critério, a PMM corre o risco de adquirir produto mais caro, com base em critérios insuficientes, no que tange: a qualidade do ensino. Em total desconformidade com a Eficiência e Economicidade da Licitação.

Nestes termos, apresentamos abaixo alguns exemplos de critérios não são claros e de critérios que não estão devidamente justificados. Vejamos:

EXEMPLOS DE CRITÉRIOS NÃO CLAROS, QUE DÃO MARGEM À SUBJETIVIDADE:

Proposição “1 Quanto à estrutura e a organização das propostas didáticas, há relação de proporcionalidade entre conteúdos, atividades e a carga horária normalmente prevista para uma aula.” (fls. 22)

- Qual é a proporcionalidade considerada pela Prefeitura como ideal entre conteúdos, atividades e a carga horária normalmente prevista para uma aula?

Proposição “28 O material apresenta letras, imagens e ilustrações, em tamanhos, formas e cores adequadas à faixa etária dos alunos da Educação Infantil.”

- Quais letras, imagens e ilustrações, em tamanhos, formas e cores são consideradas adequadas pela Administração?

Proposição “29 O material apresenta espaço adequado para o preenchimento das atividades de acordo com a faixa etária dos alunos da educação infantil.”

- Qual o espaço a Prefeitura considera adequado para o preenchimento das atividades?

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitação e contratos administrativos, 16ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 839.

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitação e contratos administrativos, 16ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 840.

EXEMPLOS DE CRITÉRIOS NÃO JUSTIFICADOS

Proposição "40 A Tecnologia da Educação disponibiliza através do Portal espaço para solicitação de sugestão de materiais didáticos que possam enriquecer os encaminhamentos pedagógicos."

- Qual a justificativa para seja critério de pontuação a disponibilização em Portal de espaço para a solicitação de sugestão de materiais didáticos? E se essa sugestão for feita por outro canal, não será válida?

Em relação às proposições 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, considerando que os requisitos pontuam mais para a empresa que possuir todos eles e portanto devem estar justificados para que não seja caracterizada restrição indevida da ampla concorrência, qual a justificativa para que o Portal Educacional apresente todos esses recursos?

Deste modo, visualizando que alguns pontos não são claros em edital quanto **ao que exatamente se espera da empresa para a pontuação máxima (20 pontos) e também que alguns requisitos não estão justificados quanto a sua necessidade**, o edital não está apto a prosperar.

Sobre isso, afirma Marçal Justen Filho "A atribuição de pontuação por virtudes destituídas de utilidade para a Administração é incompatível com a sistemática legal."⁶

Importante mencionar que o Tribunal de Contas da União dispõe da mesma forma, afirmando que os requisitos têm que ser absolutamente relevantes, vejamos:

[...] as exigências inseridas no edital devem ser **proporcionais ao fim que se busca atingir com a realização da licitação**. Mais precisamente, os atributos técnicos exigidos na disputa têm que ser **absolutamente relevantes, isto é, pertinentes para o específico objeto que se intenta contratar**. O problema, portanto, não está em restringir, **mas sim na justificativa que se apresenta para a restrição**." (grifou-se)
(TCU – Acórdão 1.932/2012, Plenário, rel. Min. José Jorge)

Ademais de ser necessária a previsão de critérios objetivos para a licitude da licitação por técnica e preço, em um procedimento de tamanho vulto

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitação e contratos administrativos, 16ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 841.



econômico e também grande importância para o município é necessário o planejamento consistente da licitação.

Neste caso **não se visualizou o adequado planejamento** visto que resta dúvida de como se chegou as “proposições” (critérios) previstas em edital, e, além disso algumas delas são obscuras, dando margem para grande subjetividade de julgamento.

Tudo isso está em desconformidade com os ditames legais, visto que deve haver absoluta clareza e o máximo de objetividade possível em uma licitação que feita por técnica e preço. Tudo para garantir a legalidade do procedimento, bem como os princípios basilares da licitação, especialmente a Isonomia, Impessoalidade e Transparência.

Não é o que se observa neste caso, pois, como dito, não foi localizada justificativa para a pontuação destas proposições e também algumas delas são bastante subjetivas, não podendo o edital prosperar nestes termos.

3) DA PESQUISA DE PREÇOS DE MERCADO

A Concorrência n.º 25/2019 se destina a implementação de “sistema estruturado de ensino”, conforme constou no descritivo do objeto da licitação. Sendo o preço discriminado da seguinte forma:

LOTE ÚNICO GLOBAL – COM AMPLA CONCORRÊNCIA PARA EMPRESAS DE QUAISQUER PORTES

Valor Máximo do Lote: R\$ 5.147.219,00 (cinco milhões, cento e quarenta e sete mil, duzentos e dezenove reais), a saber:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total
1	224459	3.322	KIT	Material Didático para o Infantil 2, composto por materiais para alunos e professores, conforme memorial descritivo.	356,00	1.182.632,00
2	224460	3.271	KIT	Material Didático para o Infantil 3, composto por materiais para alunos e professores, conforme memorial descritivo.	356,00	1.164.476,00
3	224461	3.722	KIT	Material Didático para o Infantil 4, composto por materiais para alunos e professores, conforme memorial descritivo.	373,00	1.388.306,00
4	224462	3.785	KIT	Material Didático para o Infantil 5, composto por materiais para alunos e professores, conforme memorial descritivo.	373,00	1.411.805,00

Neste valor está englobado também o valor de prestações de serviços relacionadas a implementação do material didático e do sistema de ensino, prestações que, segundo o projeto básico, seriam: a) Assessoria Pedagógica; e b) Disponibilização de Portal Educacional. Essas prestações se desdobram em várias obrigações por parte da empresa.



Nestes termos, tentando realizar pesquisa de preço, o OSM entrou em contato com o setor de licitação da Livrarias Curitiba que representa várias editoras, porém fomos informados que as especificações do edital restringem a ampla concorrência.

Vejamos:

**Rafael Gabardo Riboski**
para eu, 'Observatório, Secretaria ▾
16:19 (há 45 minutos) ☆ ↩

Boa tarde

Infelizmente não poderei ajudar, analisei o Edital e pelas exigências ali presentes, eu teria que enviar para as editoras para elas analisarem e me retornarem qual material se enquadraria, além do mais, o memorial descritivo dá a entender que é direcionado a um material bem específico. 

Gostaria muito de poder ajudar, porém, com o prazo que você me informou eu não consigo.

Qualquer dúvida ou esclarecimento estou à disposição.

Att,



Rafael Gabardo Riboski
Licitação
Grupo Livrarias Curitiba
Fone (41) 3330.6798 -(41) 3330.5131
licitacao9@livrariascuritiba.com.br
www.livrariascuritiba.com.br


Mesmo assim, o OSM conseguiu orçamento com a representante da empresa Moderna em Maringá, que informou que não consegue atender na integralidade o edital, porém com qualidade no produto.

Vejamos:

Ref. Orçamento Livros para Educação infantil

Valor máximo do lote:
R\$2.480,592,00 (Dois milhões,
quatrocentos e oitenta mil e
quinhentos e noventa e dois reais)



ÍTEM	QUANT.	UNID.	DESCRIÇÃO	VALOR MÁX. UNITÁRIO	VALOR MÁX. TOTAL
1	3.322	KIT	Material Didático para o Infantil 2, composto por materiais para alunos e professores, conforme memorial descritivo.	R\$127,00	421.894,00
2	3.271	KIT	Material Didático para o Infantil 2, composto por materiais para alunos e professores, conforme memorial descritivo.	R\$191,00	624,861,00
3	3.722	KIT	Material Didático para o Infantil 2, composto por materiais para alunos e professores, conforme memorial descritivo.	R\$191,00	710.902,00
4	3.785	KIT	Material Didático para o Infantil 2, composto por materiais para alunos e professores, conforme memorial descritivo.	R\$191,00	722.935,00
Total.....:					2.480,592,00

Ítem	MEMORIAL DESCRITIVO
------	---------------------

Material didático para o Infantil 2: Deve conter o material para Alunos conforme descritivo abaixo:
Livro indicado para crianças de 2 anos, contendo 01 livro Texto em formato horizontal, 4 cores, contemplando mais 01 Caderno de atividades e um Almanaque da família, contendo as 4 atitudes para a vida (Aprendizagem e desenvolvimento Socioemocional na Educação infantil) onde se trabalha a Aplicação do Conhecimento, Assertividade, Autocontrole e Empatia na Criança.

Uma nova proposta para iniciar a vida escolar com uma abordagem lúdica que valoriza o brincar e incentiva aprendizagens significativas, duradouras e apropriadas à faixa etária.

Material para o Professor: Contempla todo material descrito acima para o aluno e mais: Guia de Recursos Didáticos, Coletânea Prosa e poesia, Jogos Cooperativos e C D de Áudio.

Material didático para o Infantil 3: Deve conter o material para Alunos e conforme descritivo abaixo:
Livro indicado para crianças 3 anos, contendo 01 livro Texto em formato vertical, 4 cores, contemplando mais 01 Caderno de atividades e um Almanaque da família, contendo as 4 atitudes para a vida (Aprendizagem e desenvolvimento Socioemocional na Educação infantil) onde se trabalha a Aplicação do Conhecimento, Assertividade, Autocontrole e Empatia na Criança.

Material totalmente voltado para novas possibilidades para integração família-escola, com atividades exclusivas para crianças e seus familiares desenvolverem ao longo do ano, de forma alinhada com a proposta do material.

Material para o Professor: Contempla todo material descrito acima para o aluno e mais: Guia de Recursos Didáticos, Coletânea Prosa e poesia, Jogos Cooperativos e C D de Áudio.

Material didático para o Infantil 4: Deve conter o material para Alunos e conforme descritivo abaixo:
Livro indicado para crianças 4 anos, contendo 01 livro Texto em formato vertical, 4 cores, contemplando mais 01 Caderno de atividades e um Almanaque da família, contendo as 4 atitudes para a vida



(Aprendizagem e desenvolvimento Socioemocional na Educação infantil) onde se trabalha a Aplicação do Conhecimento, Assertividade, Autocontrole e Empatia na Criança.

Material totalmente voltado para novas possibilidades para integração família-escola, com atividades exclusivas para crianças e seus familiares desenvolverem ao longo do ano, de forma alinhada com a proposta do material.

Material para o Professor: Contempla todo material descrito acima para o aluno e mais: Guia de Recursos Didáticos, Coletânea Prosa e poesia, Jogos Cooperativos e C D de Áudio.

Material didático para o Infantil 5: Deve conter o material para Alunos e conforme descritivo abaixo:

Livro indicado para crianças 5 anos, contendo 01 livro Texto em formato vertical, 4 cores, contemplando mais 01 Caderno de atividades e um Almanaque da família, contendo as 4 atitudes para a vida (Aprendizagem e desenvolvimento Socioemocional na Educação infantil) onde se trabalha a Aplicação do Conhecimento, Assertividade, Autocontrole e Empatia na Criança.

Material totalmente voltado para novas possibilidades para integração família-escola, com atividades exclusivas para crianças e seus familiares desenvolverem ao longo do ano, de forma alinhada com a proposta do material.

Material para o Professor: Contempla todo material descrito acima para o aluno e mais: Guia de Recursos Didáticos, Coletânea Prosa e poesia, Jogos Cooperativos e C D de Áudio.

Toda parte de treinamento para os Professores da Rede Municipal é oferecida gratuitamente pela Editora, mediante calendário a ser organizado pela Secretaria de Educação.

Assim, reafirma-se, apesar de existir material que poderia atender com qualidade o município, por um preço até mesmo menor do que o que foi previsto como valor máximo, nos termos atuais do edital de licitação existe o risco de que a Prefeitura pague mais caro por um produto que não é relevantemente superior em relação à qualidade de ensino que outros livros no mercado. Isso porque não há justificativa para vários critérios estabelecidos para a pontuação da técnica.

4) CONCLUSÃO

Diante do exposto, **considerando:**

- A) Que não há despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão para a realização de licitação pelo **tipo técnica e preço;**
- B) Que alguns critérios estabelecidos em edital de licitação para a avaliação da técnica não são objetivos;
- C) Que a maioria dos critérios estabelecidos em edital de licitação não está justificado sobre a sua necessidade e conveniência;



- D) Que há possibilidade da PMM adquirir produtos mais caros sem justificativa de que os critérios estabelecidos farão a diferença na qualidade do ensino.

O OSM vem, por meio deste, **pedir a IMPUGNAÇÃO do edital de Concorrência n.º 25/2019**, tendo em vista que pelo que foi demonstrado esta licitação não pode prosperar por não estar de acordo com a legalidade e transparência. Destacando-se que o prazo para a resposta é de até 03 (três) dias, nos termos do art. 41, §1º da Lei 8.666/93.

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 24 (vinte e quatro) horas, nos termos do artigo 18, §1º do Decreto 5.450/2005.

Atenciosamente,

Giuliana Pinheiro Lenza
Presidente OSM