



PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ
Paraná

PROCESSO TIPO 1 - Nº 94565 / 2019

DATA: 11/12/2019 - 16:35

Requerente: OBSERVATORIO SOCIAL DE MARINGÁ

CPF/CNPJ:

RG/Insc. Est.:

Endereço: R BASILIO SAUTCHUK, 388

Complemento:

Bairro: ZONA 01

Cidade: MARINGÁ-PR

CEP: 87013-190

Telefone/Celular: 3025-1282/

Email:

ASSUNTO/MOTIVO: ENCAMINHAMENTO DE DOCUMENTO

OFÍCIO Nº 343/2019 - OSM/OP - SOLICITA IMPUGNAÇÃO EM RELAÇÃO AO PREGÃO PRESENCIAL Nº 299/2019 - PROCESSO Nº 2639/2019 - PRAZO DE 24 (VINTE E QUATRO) HORAS.

Zona:

Quadra:

Data:

Cadastro:

As informações sobre o andamento do processo, somente serão fornecidas mediante a apresentação deste cartão.
Informações: Praça de Atendimento 44 3221-1246 ou 44 3221-1403

Consulte seu processo com facilidade,
acesse <http://processos.maringa.pr.gov.br/protocolo>

Sua senha é: 51724

Funcionário

Subscription price, \$5.00 per annum in advance.

Entered as Second-Class Matter, May 2, 1912.

Postpaid by the Post Office at Chicago, Ill., under special rate of postage provided for in Act of October 3, 1917.

Acceptance for mailing at special rate of postage provided for in Act of October 3, 1917, authorized on July 1, 1920.

Postmaster: This publication is entered as second-class matter under special rate of postage provided for in Act of October 3, 1917.

Postpaid by the Post Office at Chicago, Ill., under special rate of postage provided for in Act of October 3, 1917.

Postpaid by the Post Office at Chicago, Ill., under special rate of postage provided for in Act of October 3, 1917.

Postpaid by the Post Office at Chicago, Ill., under special rate of postage provided for in Act of October 3, 1917.

Postpaid by the Post Office at Chicago, Ill., under special rate of postage provided for in Act of October 3, 1917.

Postpaid by the Post Office at Chicago, Ill., under special rate of postage provided for in Act of October 3, 1917.

Postpaid by the Post Office at Chicago, Ill., under special rate of postage provided for in Act of October 3, 1917.

Postpaid by the Post Office at Chicago, Ill., under special rate of postage provided for in Act of October 3, 1917.

Postpaid by the Post Office at Chicago, Ill., under special rate of postage provided for in Act of October 3, 1917.

Postpaid by the Post Office at Chicago, Ill., under special rate of postage provided for in Act of October 3, 1917.



Ofício nº. 343/2019 – OSM/OP

Maringá, 11 de dezembro 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 ao **Pregão Presencial nº. 299/2019 - Processo n.º 2639/2019**, nos termos seguintes:

1) DO OBJETO DA LICITAÇÃO

Trata-se de licitação para *"Contratação de empresa(s) especializada(s) em prestação de serviço de roçada de calçadas ecológicas, canteiros de avenidas, capina em meio-fio e sarjeta, roçada e limpeza em fundo de vale, roçada em próprios públicos, roçada em terrenos baldios, roçada no Parque Industrial de Maringá, em atendimento à Secretaria Municipal de Serviços Públicos, por solicitação da Secretaria Municipal de Patrimônio, Compras e Logística - SEPAT"*, por sistema de registro de preços. A abertura dos envelopes está marcada para o dia 16 de dezembro de 2019, às 09h15min.

O valor máximo da licitação foi previsto em R\$ 14.185.000,00, e o objeto foi dividido em dois lotes, conforme abaixo, sendo adotado o critério de julgamento "menor preço por lote":



LOTES COM AMPLA CONCORRÊNCIA PARA EMPRESAS DE QUAISQUER PORTES

LOTE 1 – ZONA NORTE DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ – A PARTIR DA AVENIDA COLOMBO, SAÍDA SARANDI À SAÍDA PARANAÍ, SENTIDO IGUAÇU.

Valor Máximo do Lote: R\$ 7.552.500,00 (sete milhões, quinhentos e cinquenta e dois mil e quinhentos reais)

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	245836	900.000	M2	Prestação de Serviço de Roçada em Calçada Ecológica	0,48	432.000,00		
2	202034	3.250.000	M2	Prestação de Serviços de Roçada em canteiros de avenidas e praças.	0,54	1.755.000,00		
3	107340	600.000	METRO	Prestação de serviços de Capina em meio-fio e sarjeta.	0,98	588.000,00		
4	202036	2.000.000	M2	Prestação de Serviços de Roçada em fundos de vale.	0,50	1.000.000,00		
5	108111	1.750.000	M²	Prestação de serviços de Roçada em próprios públicos.	0,49	857.500,00		
6	202035	4.000.000	M2	Prestação de Serviços de Roçada em terrenos baldios.	0,50	2.000.000,00		
7	202037	2.000.000	M2	Prestação de Serviços de Roçada em parque Industrial.	0,46	920.000,00		
VALOR TOTAL PROPOSTO PARA O LOTE I.....							R\$	

LOTE 2 – (ZONA SUL) DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ – A PARTIR DA AVENIDA COLOMBO SAÍDA SARANDI À SAÍDA PARANAÍ SENTIDO FLORESTA.

Valor Máximo do Lote: R\$ 6.632.500,00 (seis milhões, seiscentos e trinta e dois mil e quinhentos reais)

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	245836	900.000	M2	Prestação de Serviço de Roçada em Calçada Ecológica	0,48	432.000,00		
2	202034	3.250.000	M2	Prestação de Serviços de Roçada em canteiros de avenidas e praças.	0,54	1.755.000,00		
3	107340	600.000	METRO	Prestação de serviços de Capina em meio fio e sarjeta.	0,98	588.000,00		
4	202036	2.000.000	M2	Prestação de Serviços de Roçada em fundos de vale.	0,50	1.000.000,00		
5	108111	1.750.000	M²	Prestação de serviços de Roçada em próprios públicos.	0,49	857.500,00		
6	202035	4.000.000	M2	Prestação de Serviços de Roçada em terrenos baldios.	0,50	2.000.000,00		
VALOR TOTAL PROPOSTO PARA O LOTE II.....							R\$	

2) DO HISTÓRICO DE LICITAÇÕES DE ROÇADAS A PARTIR DE 2015

O Município de Maringá realizou, desde 2015, 05 licitações para a contratação de serviços afins aos que pretende contratar por meio deste PP 299/2019, sendo elas:



- **Pregão Presencial 285/2015**

Quantidade: 9.000.000 m²

Valor Máximo do Edital: R\$ 2.700.000,00

Valor Licitado/Contratado: R\$ 1.916.000,00

Valor Liquidado: R\$ 1.340.201,52

Empresas contratadas: ANDRE DE ALMEIDA LIMA – ME, ELIEZIO CAVALCANTE DE FREITAS – ME e MARCELA FERNANDA NEGRI –ME

- **Pregão Presencial 418/2015**

Quantidade: 1.400.000 m²

Valor Máximo do Edital: R\$ 350.000,00

Valor Licitado/Contratado: R\$ 198.800,00

Valor Liquidado: R\$ 198.259,30

Empresa contratada: V. AQUINO COSTA E CIA LTDA - ME

- **Pregão Presencial 31/2017**

Quantidade: 10.410.000 m²

Valor Máximo do Edital: R\$ 2.260.200,00

Valor Licitado/Contratado: R\$ 1.724.830,00

Valor Liquidado: R\$ 1.631.992,41

Empresas contratadas: SERVIPLAN SERVICOS – EIRELI e V. AQUINO COSTA E CIA LTDA – ME

- **Pregão Presencial 17/2017**

Quantidade: 1.400.000 m²

Valor Máximo do Edital: R\$ 252.000,00

Valor Licitado/Contratado: R\$ 182.000,00

Valor Liquidado: R\$ 181.834,84

Empresa contratada: V. AQUINO COSTA E CIA LTDA – ME

• **Pregão Presencial 285/2018**

Quantidade: 15.031.000 m²

Valor Máximo do Edital: R\$ 8.651.300,00

Valor Licitado/Contratado: R\$ 4.812.940,00

Valor Liquidado: R\$ 3.527.832,14

Empresas contratadas: ELIEZIO CAVALCANTE DE FREITAS – ME, SERVIPLAN SERVICOS – EIRELI e V. AQUINO COSTA E CIA LTDA - ME

Estas informações podem ser analisadas comparativamente nas planilhas abaixo:

RESUMO DAS LICITAÇÕES DE ROÇADA:

	Pregão Presencial 285/2015	Pregão Presencial 418/2015	Pregão Presencial 31/2017	Pregão Presencial 17/2017	Pregão Presencial 285/2018	Pregão Presencial 299/2019
Valor máximo edital	R\$ 2.700.000,00	R\$ 350.000,00	R\$ 2.620.200,00	R\$ 252.000,00	R\$ 8.651.300,00	R\$ 14.185.000,00
Quantidade Total	9.000.000	1.400.000	10.410.000	1.400.000	15.031.000	27.000.000
Contratado	R\$ 1.916.000,00	R\$ 198.800,00	R\$ 1.724.830,00	R\$ 182.000,00	R\$ 4.812.940,00	-
Liquidado	R\$ 1.340.201,52	R\$ 198.259,30	R\$ 1.631.992,41	R\$ 181.834,84	R\$ 3.527.832,14	-
	S/ Próprios Públicos e Capina Meio Fio	Próprios Públicos	S/ Próprios Públicos e Capina Meio Fio	Próprios Públicos		

RELAÇÃO DE FORNECEDORES:

Prestadores de serviço de roçada	Pregão Presencial 285/2015	Pregão Presencial 418/2015	Pregão Presencial 31/2017	Pregão Presencial 17/2017	Pregão Presencial 285/2018	Total
V. AQUINO COSTA E CIA LTDA - ME	0,00	198.800,00	1.118.705,00	227.500,00	2.158.740,00	3.703.745,00
SERVIPLAN SERVIÇOS - EIRELI	0,00	0,00	851.750,00	0,00	2.389.600,00	3.241.350,00
ELIEZIO CAVALCANTE DE FREITAS - ME	926.250,00	0,00	0,00	0,00	264.600,00	1.190.850,00
MARCELA FERNANDA NEGRI - ME	774.750,00	0,00	0,00	0,00	0,00	774.750,00
ANDRE DE ALMEIDA LIMA - ME	477.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	477.500,00

A maior diferença constatada entre estas licitações realizadas desde 2015 é que, em 2015 e 2017, os serviços de roçada em próprios públicos eram licitados em separado e ainda não eram licitados os serviços de capina de meio-fio, que passaram a ser licitados a partir do PP 285/2018. Isto posto, foi possível agrupar as licitações de roçada realizadas em cada ano e tecer algumas análises, conforme se verificará nesta impugnação.

Já quanto à relação de fornecedores destes serviços, tem-se que a empresa V. AQUINO COSTA E CIA LTDA – ME prestou serviços para a PMM desde 2015, ininterruptamente, a empresa SERVIPLAN SERVIÇOS – EIRELI prestou serviços em 2017 e 2018, a empresa ELIEZIO CAVALCANTE DE FREITAS – ME prestou serviços em 2015 e 2018 e as empresas MARCELA FERNANDA NEGRI – ME e ANDRE ALMEIDA LIMA – ME prestaram serviços em 2015. Verifica-se, assim, que o quadro de fornecedores, em que pese as licitações

sejam divididas em lotes, não é diversificado, já que em 05 anos (2015, 2016, 2017, 2018 e 2019) apenas cinco empresas prestaram serviços para a PMM.

Com base neste histórico de licitações de roçada realizadas desde 2015, passa-se agora a analisar o edital ora impugnado, nº 299/2019:

3) DO AUMENTO INJUSTIFICADO DOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO EDITAL

Na análise realizada pelo OSM, o primeiro ponto que chamou a atenção foi o aumento injustificado dos quantitativos previstos no edital. No termo de referência a PMM citou os valores empenhados nos PP's 31/2017 e 285/2018, mas não explicou como chegou às quantidades para este PP 299/2019, que prevê quantidade 80% superior à do PP 285/2018, como será demonstrado neste tópico.

Conforme se verifica na tabela abaixo, analisando-se o histórico de contratação desde 2015, o quantitativo licitado dos serviços de roçada aumentou 14% de 2015 a 2017, 27% de 2017 a 2018 e 80% de 2019, isto considerando a inclusão dos serviços de capina de meio-fio a partir de 2018:

Crescimento da quantidade de metros prevista para serviços de roçadas em Maringá (c/ capina meio-fio):

	Pregões Presenciais 285 e 418/2015	Pregões Presenciais 17 e 31/2017	Pregão Presencial 285/2018	Pregão Presencial 299/2019
Área total prevista para roçada (em m²)	10.400.000	11.810.000	15.031.000	27.000.000
Variação de quantidade (em m²)	-	1.410.000	3.221.000	11.969.000
Variação de quantidade (em %)	-	14%	27%	80%

Se excluídos os serviços de capina de meio-fio, incluídos a partir de 2018, o aumento percentual ainda é bastante significativo, sendo de 22% de 2017 a 2018 e 79% de 2018 a 2019:

	Pregões Presenciais 285 e 418/2015	Pregões Presenciais 17 e 31/2017	Pregão Presencial 285/2018*	Pregão Presencial 299/2019*
Área total prevista para roçada (em m²)	10.400.000	11.810.000	14.400.000	25.800.000
Variação de quantidade (em m²)	-	1.410.000	2.590.000	11.400.000
Variação de quantidade (em %)	-	14%	22%	79%

*excluído os itens da capina em meio-fio/sarjetas

Neste sentido, fica um tanto obscura a razão pela qual os quantitativos dos serviços de roçada cresceram de forma tão significativa, especialmente entre 2018 e 2019, cujo intervalo é de apenas um ano, não sendo possível supor que a cidade tenha crescido, s.m.j., 79% num período tão curto.

Se analisados os **quantitativos** das licitações **em valores**, houve aumento de 201% de 2017 para 2018 e 64% de 2018 para 2019:

	Pregões Presenciais 285 e 418/2015	Pregões Presenciais 17 e 31/2017	Pregão Presencial 285/2018	Pregão Presencial 299/2019
Valor máximo total do edital	R\$ 3.050.000,00	R\$ 2.872.200,00	R\$ 8.651.300,00	R\$ 14.185.000,00
Variação do valor máximo total		-6%	201%	64%

Este aumento no quantitativo torna-se ainda mais obscuro quando analisados os valores que foram efetivamente liquidados em comparação ao valor total contratado. Na tabela abaixo consta o resumo das licitações realizadas desde 2015:

	Pregão Presencial 285/2015	Pregão Presencial 418/2015	Pregão Presencial 31/2017	Pregão Presencial 17/2017	Pregão Presencial 285/2018	Pregão Presencial 299/2019
Valor máximo edital	R\$ 2.700.000,00	R\$ 350.000,00	R\$ 2.620.200,00	R\$ 252.000,00	R\$ 8.651.300,00	R\$ 14.185.000,00
Quantidade Total	9.000.000	1.400.000	10.410.000	1.400.000	15.031.000	27.000.000
Contratado	R\$ 1.916.000,00	R\$ 198.800,00	R\$ 1.724.830,00	R\$ 182.000,00	R\$ 4.812.940,00	-
Liquidado	R\$ 1.340.201,52	R\$ 198.259,30	R\$ 1.631.992,41	R\$ 181.834,84	R\$ 3.527.832,14	-
	S/ Próprios Públicos e Capina Meio Fio	Próprios Públicos	S/ Próprios Públicos e Capina Meio Fio	Próprios Públicos		

Como se verifica na tabela abaixo, as licitações realizadas em 2015, somadas, tiveram 65% do valor contratado liquidado, enquanto as realizadas em 2017 tiveram 83% e a de 2018, que é muito semelhante ao edital ora impugnado, 73%.

	Pregões Presenciais 285 e 418/2015	Pregões Presenciais 17 e 31/2017	Pregão Presencial 285/2018
Contratado + Aditivos	R\$ 2.377.300,00	R\$ 2.197.955,00	R\$ 4.812.940,00
Liquidado	R\$ 1.538.460,82	R\$ 1.813.827,25	R\$ 3.527.832,14
Percentual executado do contratado	65%	83%	73%

Desta análise extrai-se o seguinte: para o ano de 2018, a PMM previu a necessidade de contratar 15.031.000 metros em serviços de roçada para o município, que foram contratados pelo valor de R\$ 4.812.940,00. Contudo, a PMM utilizou apenas o valor de R\$ 3.527.832,14, equivalente a 73% do total contratado, de forma que houve "sobra" de 27% do total previsto.

Tendo havido essa "sobra" de 27%, é impossível compreender a razão pela qual a PMM previu um aumento de 80% no quantitativo em relação ao ano



anterior, saltando de 15.031.000m para 27.000.000m, razão pela qual as quantidades previstas estão em total desacordo com o histórico de contratações.

Neste sentido vale relembrar que no Registro de Preços, embora se tolere que seja feita uma estimativa da quantidade a ser adquirida devido a impossibilidade de se saber qual a exata necessidade da Administração, não é permitido ao gestor realizar previsões fora da realidade.

Não é o que está se observando neste caso, conforme histórico levantado.

Destaca-se que todo o procedimento licitatório, independentemente de ser pelo Sistema de Registro de Preços ou não, pressupõe uma etapa interna, voltada ao planejamento da futura aquisição, levando o certame a refletir de forma clara as necessidades da municipalidade, em conformidade com o art. 3º, I, da Lei 10.520/02:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

E, segundo o Decreto nº 7.892/2013, que trata sobre o Sistema de Registro de Preços, é obrigatório que o procedimento licitatório contenha, no mínimo, a **estimativa das quantidades**, conforme art. 9º, II, III e IV:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens.

Esta estimativa de quantidades, como mencionado, ainda que se trate de licitação pelo Sistema de Registro de Preços, deve ser **séria e capaz de fornecer ao licitante uma ideia real da quantidade que se pretende adquirir**:



Referida quantificação poderá ser realizada, por exemplo, com base em consumos pretéritos ou, em não havendo qualquer informação neste sentido, por tratar-se de aquisição/consumo inédito, a figura do planejamento deve ser mais uma vez utilizada para superar esta dificuldade¹.

Deste modo, reafirma-se que é necessário, também no Sistema de Registro de Preços que as quantidades previstas sejam próximas daquelas que realmente se pretendem adquirir. Por isso, é imprescindível utilização de histórico de compras, quando houver, acompanhado de outros estudos, bem como a utilização de planos de atuação. *"[...] conquanto possa e deva estabelecer no edital de licitação quantitativo superior a sua real estimativa, deve fazê-lo com moderação, com bom senso, sob pena de frustrar as expectativas dos seus fornecedores"*².

Vale mencionar que no PP 285/2018 participaram 12 empresas, enquanto do PP 31/2017 participaram 05 empresas. Assim, tem-se que a Prefeitura, ao aumentar o quantitativo de forma injustificada, **causou nestes fornecedores uma expectativa irreal de consumo**, o que se agrava neste aumento verificado de 2018 para 2019, que representa 80%, quando no contrato anterior houve sobra de 27%.

Desta forma, a PMM deve reavaliar as quantidades máximas previstas em edital, devido ao histórico de real execução demonstrado, fazendo todos os ajustes necessários para garantir a vantajosidade da contratação e a melhor aplicação dos recursos públicos.

4) DA RESTRIÇÃO À AMPLA CONCORRÊNCIA PELA EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA DE 10% DO QUANTITATIVO SUPERESTIMADO

Além da expectativa irreal de consumo que frustra os fornecedores, a **superestimação dos quantitativos** de uma licitação pode, também, restringir injustificadamente a participação de fornecedores menores, o que está em total desacordo com a legislação.

¹ GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 52.

² Idem.



Isto porque a PMM exige que os licitantes apresentem Atestado de Capacidade Técnica de 10% das quantidades máximas previstas em edital e, como demonstrado, nas licitações destes últimos 05 anos não foi utilizada a quantidade total licitada, com “sobra” de até 35% (2015) e, o mais grave, mesmo tendo havido “sobra” de 27% das quantidades licitadas em 2018, a PMM aumentou o quantitativo em 80%, tornando a quantidade do edital de 2019 maior que as dos editais de 2017 e 2018 juntas, o que destoa completamente do histórico.

Na prática, isso significa que o atestado de capacidade técnica representa muito mais que apenas 10% da necessidade real da Prefeitura para esse serviço, já que sua base de cálculo é aumentada com base num quantitativo que é irreal, o que não pode ser aceito em nenhuma hipótese, eis que restringe injustificadamente a ampla concorrência do certame, privilegiando aquelas empresas que já prestam serviços no município há anos e impedindo a participação de pequenas empresas que tem total capacidade de executar o objeto da licitação.

Por mais este motivo é importante que a PMM reavalie as quantidades do edital, para que de fato sejam compatíveis com a realidade e o que efetivamente será contratado, garantindo assim que não haja limitação da concorrência por conta do atestado de capacidade técnica de 10%, cuja exigência é legal, desde que baseada num quantitativo que corresponda efetivamente às necessidades da administração.

5) DA RESTRIÇÃO À AMPLA CONCORRÊNCIA PELA ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR LOTE

A administração adotou para o PP 299/2019 o **critério de julgamento “menor preço por lote”**, apresentando a seguinte justificativa no edital:

8.12. Para adoção do critério de julgamento por lote: Tendo em vista as características dos serviços, a adoção do critério por lote facilita a fiscalização na sua execução, sendo imputado a licitante arrematadora do lote toda a responsabilidade pela prestação dos serviços, mantendo assim a garantia exigida pela contratante, além de ser economicamente atrativo, incentivando empresas do ramo a



participarem do certame, e com garantia de que os serviços serão executados. As prestações de serviços foram divididas em dois lotes, sendo o lote 1 para roçada na Zona Norte, e o lote 2 para a Zona sul do Município.

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 do lote, o que se percebe é que o julgamento por lote não fará nada mais que **restringir a ampla concorrência do certame**.

Analisando-se de forma crítica os serviços a serem prestados, que são muito simples e perfeitamente divisíveis, torna-se evidente que o critério de julgamento menor preço por item seria, sem sombra de dúvida, o que mais vantagens traria à administração, pois possibilitaria a participação de mais empresas, pois pela própria natureza do objeto é natural que existam diversas empresas pequenas que tenham capacidade de executar um ou alguns dos itens com qualidade, mas não um lote inteiro. A arrematação por lote acaba por impedir a participação dessas empresas, o que representa uma restrição injustificada à ampla concorrência do certame.

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/lotos, 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)

A administração pública, que tem como um dos princípios norteadores a isonomia, deve sempre que possível abranger o maior número de fornecedores, desde que estejam aptos a prestar os serviços, possibilidade que se vislumbra neste caso. Assim, resta evidente que o critério de julgamento por lote acaba por restringir a ampla concorrência no certame, privilegiando aquelas empresas que prestam serviços no município há vários anos.

6) DA AUSÊNCIA DE REQUISITOS BÁSICOS QUANTO AO EQUIPAMENTO E PESSOAL

O edital do PP 285/2018, que exceto pela divisão dos lotes e quantitativos é muito parecido com o edital ora impugnado, exigia que as empresas participantes apresentassem os seguintes equipamentos para cada lote:



01 (um) trator com roçadeira, com estrutura reforçada, com cortina de correntes, com no máximo 10 (dez) anos de uso (dispositivo de segurança arremessos de pedras ou detritos) para trabalho centralizado ou deslocado, com largura mínima de corte (mm) mínimo 1500, navalhas aço de carbono com tratamento térmico, altura de corte (mm) mínimo 40-140;

01 (uma) roçadeira giro zero com produtividade mínima de 23.000m²/hora;

20 (vinte) roçadeiras manuais laterais;

20 (vinte) vassourões;

20 (vinte) foices;

20 (vinte) rastelos;

12 (doze) redes de proteção (segurança);

03 máquinas fotográficas digital com memória compatível para armazenamento;

01 (um) caminhão com carroceria aberta;

02 (dois) veículos fechados com no máximo 5 anos de uso, em nome do licitante para transporte de funcionários (que atendam normas do Conselho Nacional de Trânsito-CONTRAN). RESOLUÇÃO Nº 14/98;

Observação 1: A empresa participante do certame deverá obrigatoriamente possuir os equipamentos acima exigidos para atender cada lote do edital. Não sendo permitida a utilização dos equipamentos apresentados em lotes distintos, caso a empresa vença em mais de um lote, com exceção à roçadeira giro zero, que poderá ser apresentada para mais de um lote.

Observação 2: Não será exigida a roçadeira giro zero para o lote 5 – roçada no parque industrial.

Observação 3: todos os veículos e equipamentos deverão estar em perfeito estado de conservação.

Justificativa: Tal exigência faz-se necessária pela necessidade simultânea desta Secretaria em executar roçada em vários locais do município ao mesmo tempo, sendo imprescindível que essa roçada seja realizada em no máximo em até 24 horas (vinte e quatro) horas após a emissão da ordem de serviço;

Sobre o pessoal a ser disponibilizado para a prestação de serviços, o edital do PP 285/2018 previa o seguinte:

f) Declaração que dispõe em seu quadro de funcionários, equipes de trabalho em número suficiente para a execução dos serviços objetos do(s) lote(s) cotado(s);

Comprovação através de registro em CTPS ou Contrato de Trabalho, do quantitativo de funcionários de forma igualitária de no mínimo aos equipamentos exigidos acima, comprovando que todos são funcionários da empresa perante o Ministério do Trabalho, a apresentação desses documentos deverá ser em 10 (dez) dias após a assinatura da Ata.

Já o edital do PP 299/2019, ora impugnado, não trouxe nenhuma disposição sobre quais equipamentos deverão ser utilizados pelas empresas para a prestação dos serviços, sendo a única disposição a este respeito e a respeito do pessoal a ser disponibilizado pela empresa o item 15.2 do termo de referência:

15.2. Direitos e obrigações Da contratada:

15.2.1. A empresa vencedora do certame deverá, na ocasião da primeira prestação de serviço, apresentar junto com a documentação dos funcionários contratados e dos veículos e equipamentos, declaração indicando o local devidamente autorizado e licenciado, que receberá todos os resíduos oriundos do serviço contratado, em papel timbrado e assinado pelo representante do local. Sem o cumprimento desta exigência, não será firmado o Contrato;

Há que se dizer que, quanto mais minuciosa a administração for no momento da elaboração das condições para a prestação dos serviços, maior será a segurança de que sua execução se dará de forma eficiente.

No caso, a existência de uma relação básica de equipamentos que a empresa deva apresentar para a assinatura da ata de registro de preços é uma cautela mínima a ser adotada pela administração, para que não haja dúvidas de



que a empresa contratada tem efetivamente condições de prestar os serviços, e isto não está sendo exigido neste edital, de forma que **as empresas vencedoras poderão escolher livremente quais equipamentos utilizará**, eis que não existe nem uma previsão mínima.

O mesmo se dá com relação aos funcionários que deverão ser disponibilizados pela empresa para a prestação de serviços. Para sua própria segurança, é recomendável que a administração estime quantos trabalhadores seriam necessários para a prestação de serviços, estabelecendo um número mínimo.

O não estabelecimento deste tipo de condições, como relação mínima de equipamentos e pessoal, tornam a contratação extremamente frágil, o que acarreta numa prestação de serviços ineficiente, pois dá margem para que as empresas empresa disponibilizem menos recursos materiais e humanos que o necessário para a perfeita execução dos serviços no montante previsto, dificultando até mesmo a fiscalização e a aplicação de penalidades.

Considerando que trata-se de uma licitação de roçada onde a PMM considerou necessário exigir até mesmo documentos para a qualificação econômico-financeira das licitantes, com a apresentação de balanço patrimonial e comprovação de boa situação financeira, por meio de índices de liquidez e solvência, não é possível compreender por que motivos a PMM não estabeleceu exigências técnicas básicas como equipamentos e pessoal, tão mais necessárias ao sucesso da contratação, sendo que também por este motivo a licitação não deve prosseguir sem as devidas adequações.

7) DOS PREÇOS SUPERESTIMADOS

Outro fato constatado pelo OSM na análise do histórico de licitações para serviços de roçada foi que os pregões sempre registram uma queda muito significativa no preço. Na última licitação realizada para este objeto, PP 285/2018, o preço caiu 44% no pregão. Vejamos:

	Pregão Presencial 285/2015	Pregão Presencial 418/2015	Pregão Presencial 31/2017	Pregão Presencial 17/2017	Pregão Presencial 285/2018	Pregão Presencial 299/2019
Valor Máximo Edital	R\$ 2.700.000,00	R\$ 350.000,00	R\$ 2.620.200,00	R\$ 252.000,00	R\$ 8.651.300,00	R\$ 14.185.000,00
Valor Licitado	R\$ 1.916.000,00	R\$ 198.800,00	R\$ 1.724.830,00	R\$ 182.000,00	R\$ 4.812.940,00	
Diferença (%)	-29%	-43%	-34%	-28%	-44%	



A queda de preços neste montante, contudo, não significa uma economia para o município. O que faz, s.m.j., é demonstrar que houve falha da administração no planejamento da licitação e na pesquisa de preços, de forma que o preço publicado no edital estaria acima do valor de mercado, já que nenhum fornecedor se dispõe a prestar os serviços na qualidade devida por preço inferior aos efetivamente praticados no mercado.

Analisando o histórico de contratação com relação ao preço, registra-se que houve um aumento expressivo de 2017 para 2018, pois **enquanto o quantitativo cresceu 27%, o preço aumentou 201%**:

	Pregões Presenciais 285 e 418/2015	Pregões Presenciais 17 e 31/2017	Pregão Presencial 285/2018	Pregão Presencial 299/2019
Área total prevista para roçada (em m²)	10.400.000	11.810.000	15.031.000	27.000.000
Variação de quantidade (em m²)	-	1.410.000	3.221.000	11.969.000
Variação de quantidade (em %)	-	14%	27%	80%

	Pregões Presenciais 285 e 418/2015	Pregões Presenciais 17 e 31/2017	Pregão Presencial 285/2018	Pregão Presencial 299/2019
Valor máximo total do edital	R\$ 3.050.000,00	R\$ 2.872.200,00	R\$ 8.651.300,00	R\$ 14.185.000,00
Variação do valor máximo total		-6%	201%	64%

Com relação à variação dos preços unitários dos itens, o OSM realizou uma média dos preços unitários dos serviços nas licitações passadas (preço máximo unitário do edital). Assim, verificou-se que de 2017 para 2018 houve **aumento de 137%** no valor médio do metro quadrado, sendo que, para o presente edital de 2019, a média caiu 9%.

	Pregões Presenciais 285 e 418/2015	Pregões Presenciais 17 e 31/2017	Pregão Presencial 285/2018	Pregão Presencial 299/2019
Valor máximo total do edital	R\$ 3.050.000,00	R\$ 2.872.200,00	R\$ 8.651.300,00	R\$ 14.185.000,00
Área total prevista para roçada (em m²)	10.400.000	11.810.000	15.031.000	27.000.000
Média do valor máximo/m²	R\$ 0,29	R\$ 0,24	R\$ 0,58	R\$ 0,53
Variação do valor unitário médio (em %)	-	-17%	137%	-9%

Analisando-se os preços unitários máximos do edital aqui impugnado com os preços unitários dos mesmos itens na ata de registro de preços 229/2018 (PP 285/2018), que teve vigência até o último dia 31 de outubro, verifica-se que todos os itens tiveram aumento em seus preços unitários, que em alguns casos foi muito significativo:



COMPARATIVO							
ZONA NORTE							
Item	Cód.	Unid.	Descrição	Valor Unitário Licitado 2018 - ELIEZIO	Valor Unitário Licitado 2018 - V. AQUINO COSTA E CIA LOTE I	Valor Unitário Licitado 2018 - V. AQUINO COSTA E CIA LOTE II	Valor Máximo Unitário Edital 2019
1	245836	M2	Prestação de Serviço de Roçada em Calçada Ecológica	-	0,21	0,22	0,48
2	202034	M2	Prestação de Serviços de Roçada em canteiros de avenidas e praças	-	0,30	0,32	0,54
3	107340	METRO	Prestação de serviços de Capina em meio-fio e sarjeta	-	0,82	0,84	0,98
4	202036	M2	Prestação de Serviços de Roçada em fundos de vale	-	0,30	0,31	0,5
5	108111	M²	Prestação de serviços de Roçada em próprios públicos	-	0,30	0,31	0,49
6	202035	M2	Prestação de Serviços de Roçada em terrenos baldios	-	0,30	0,31	0,50
7	202037	M2	Prestação de Serviços de Roçada em parque Industrial	0,189	-	-	0,46

ZONA SUL					
Item	Cód.	Unid.	Descrição	Valor Unitário Licitado 2018 - SERVIPLAN LOTES III e IV	Valor Máximo Unitário Edital 2019
1	245836	M2	Prestação de Serviço de Roçada em Calçada Ecológica	0,42	0,48
2	202034	M2	Prestação de Serviços de Roçada em canteiros de avenidas e praças	0,41	0,54
3	107340	METRO	Prestação de serviços de Capina em meio fio e sarjeta	0,70	0,98
4	202036	M2	Prestação de Serviços de Roçada em fundos de vale	0,27	0,50
5	108111	M²	Prestação de serviços de Roçada em próprios públicos	0,41	0,49
6	202035	M2	Prestação de Serviços de Roçada em terrenos baldios	0,28	0,50

Aqui, vale registrar que o argumento de que a licitação será realizada na modalidade pregão e que o preço tende a cair na fase de lances **não é válido**, eis que a queda do preço no pregão em montantes significativos não necessariamente significa uma economicidade. O que faz, s.m.j, é **demonstrar que houve falha no planejamento da administração no momento de formação do preço máximo**, de forma que o edital foi publicado com **sobrepço**, possibilitando aos participantes cotarem seus produtos acima do valor real de mercado, o que pode trazer prejuízos à administração.

Não é incomum que as empresas cotem em suas propostas o preço máximo do edital. Havendo mais de uma licitante, na fase de lances o valor de



fato cai, até atingir um valor mais próximo ao de mercado. Contudo, nos casos em que uma única empresa comparece ao certame, o objeto acaba sendo contratado por este preço máximo que está acima do valor de mercado, o que representa um prejuízo ao município e uma vantagem indevida ao licitante, contrariando sobremaneira os princípios licitatórios mais basilares.

Assim, se faz fundamental que a PMM reveja os preços máximos do edital, evitando que haja sobrepeço, e principalmente que passe considerar na formação do preço dos editais de licitação o último preço arrematado pela própria prefeitura, pois é um parâmetro seguro para a pesquisa de mercado.

8) CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando que:

- a) Se trata de uma **licitação que prevê gasto de R\$ 14.185.000,00**, 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) Os **quantitativos previstos** para esta licitação **são incompatíveis com o histórico de contratação da PMM**, tendo havido aumento de 80% em comparação à última licitação, estando portanto superestimados;
- c) A **superestimativa do quantitativo** dos serviços, **acima das reais necessidades da administração**, implica no aumento da base de cálculo do atestado de capacidade técnica de 10%, o que restringe a ampla concorrência do certame;
- d) O **objeto da licitação é perfeitamente divisível** e não existe prejuízo pela execução dos serviços por empresas distintas, sendo plenamente possível a arrematação por item para abranger mais fornecedores, de forma que a adoção do critério de julgamento por lote também restringe a ampla concorrência do certame;
- e) O **edital de licitação não prevê requisitos técnicos mínimos** para a prestação de serviços pela empresa contratada, como equipamentos e pessoal, tornando a contratação frágil e a execução pouco segura; pois a empresa ficaria livre para utilizar qualquer equipamento e número de funcionários, podendo prejudicar a eficiência na qualidade dos serviços;

- f) Há um histórico de **fragilidade na formação do preço máximo** para a licitação deste objeto, e vários preços unitários do edital foram fixados em valor significativamente superior ao da última ata de registro de preços, **mesmo com os quantitativos sendo aumentados em 80%, quando a tendência seria que o preço caísse pela economia de escala**, o que pode indicar a existência de Sobrepreço.

O OSM vem **pedir a IMPUGNAÇÃO do Pregão Presencial n.º 299/2019**, tendo em vista que, por tudo que foi demonstrado, não está apto a alcançar a proposta mais vantajosa, eficiente e econômica ao município, infringindo a legislação e os princípios basilares 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. Destacando-se que o prazo de resposta é de até 24 (vinte e quatro) horas, nos termos do art. 12, parágrafo 1º do Decreto n. 3.555/2000.

Atenciosamente,

Giuliana Pinheiro Lenza
Presidente OSM

