



Ofício nº. 143/2020 – OSM/OP

Maringá, 12 de novembro de 2020.

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 **IMPUGNAR o Pregão Presencial nº 240/2020**, pelos motivos explanados a seguir.

1) DOS FATOS

A PMM publicou edital para a realização de licitação na modalidade Pregão Presencial, sob nº 240/2020 – Processo nº 3574/2020, objetivando o *PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO a qual abarcará: LOCAÇÃO DE CORDÕES BLINDADOS DE LED, bem como PRESTAÇÃO DE SERVIÇO de instalação, manutenção durante o período do evento e desinstalação, conforme descritivo técnico integrante deste edital, durante o período de 04 de dezembro de 2020 a 06 de janeiro de 2021, para o evento Natal 2020 denominado "Maringá Encantada – Um Natal de luz e emoção", por solicitação da Secretaria Municipal de Inovação e Desenvolvimento Econômico –SEIDE.*

O edital prevê a locação de 15.960 unidades de cordões blindados de LED, de 10 metros cada, totalizando 159.600 metros, pelo valor unitário de R\$ 49,00 e valor total de R\$ 782.040,00. Será contratado também o serviço de instalação, manutenção e desinstalação dos cordões de LED, no valor de R\$ 425.000,00.

Como se sabe, a administração pública é regida pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, este último aliado também ao princípio da economicidade, quando se trata de contratações públicas, além de vários outros princípios constitucionais, explícitos ou implícitos. Ocorre que o edital do Pregão 240/2020 não observou alguns desses princípios, de forma que não está apto a prosperar, conforme será demonstrado a seguir.

2) DO NÃO ATENDIMENTO AOS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E DA EFICIÊNCIA

A 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 públicas¹.

A Prefeitura de Maringá **adquiriu** milhares de cordões de LED nos anos de 2017, 2018 e 2019. No ano de 2017 foram adquiridos 150.404 metros de cordão de LED, pelo valor de R\$ 7,55 por metro. Em 2018, foram adquiridos 75.300 metros, por R\$ 5,50 por metro. Já em 2019 foram adquiridos 122.640 metros, por R\$ 5,82 o metro:

Aquisição e Locação de Cordões de LED	Aquisição PP 145/2017	Aquisição CC 21/2018	Aquisição PP 229/2019		Locação PP 240/2020
			Edital	Adquirido	
Quantidade total (metro)	150.404	75.300	134.000	122.640	159.600
Valor Unitário Máximo	R\$ 9,00	R\$ 8,90	R\$ 6,90		R\$ 4,90
Valor Unitário Licitado	R\$ 7,55	R\$ 5,50		R\$ 5,82	
Valor Total Máximo	R\$ 1.353.636,00	R\$ 670.170,00	R\$ 924.600,00	-	R\$ 782.040,00
Valor Total Adquirido	R\$ 1.135.550,20	R\$ 414.150,00	-	R\$ 713.764,80	-

Em 2020, a PMM pretende **locar** uma metragem de cordões 30% maior do que a que foi adquirida no ano de 2019. Com relação à quantidade de árvores a serem iluminadas, em 2019 foram 2.247 árvores, e em 2020, 2.354, um aumento de 107 árvores (4,7%), o que parece desproporcional ao aumento no quantitativo dos cordões e indica que o material que a PMM já possui não será utilizado:

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

Instalação de Cordões de LED	PP 205/2019	PP 240/2020
Quant. de árvores para iluminar	2.247	2.354
Quant. de cordões	8.000 peças para serem testadas (2017/2018)* 12.264 peças adquiridas em 2019 Total de cordões 20.264 un.	Locação de 15.960 un.
Valor Total Máximo	R\$ 244.020,00	R\$ 425.000,00

De acordo com empresas especializadas na instalação desse tipo de item, se bem armazenados, mais de 50% dos cordões de LED podem ser reaproveitados, o que, s.m.j., não será feito no Natal 2020, já que até o momento a PMM não previu a instalação de cordões usados em anos anteriores e armazenados no almoxarifado, conforme disposições do edital do PP 205/2019:

PP 205/2019

Serviço de desinstalação e armazenagem:

Após o término do evento, a empresa deverá desinstalar todo o material referente ao lote em um prazo máximo de 20 (vinte) dias e armazenar o material no barracão da prefeitura de onde o material foi retirado, sob pena de multa de mora prevista no item 17.1.2.c, sem prejuízo das demais sanções cabíveis. Os materiais, no momento da armazenagem, deverão ser protegidos com equipamentos adequados, como por exemplo "plástico bolha", que poderão ser dispensados a critério do fiscal de contrato. Deverá ser agendado o dia e o horário de armazenagem no barracão para que seja acompanhado pelo fiscal de contrato. Os cordões blindados que estiverem danificados deverão ser separados dos demais. Os cordões blindados bons deverão ser amarrados peça por peça com fitilho para que fique conforme figura 09 para que um fio não enrole no outro. Todo o restante do material fornecido deverá ser devolvido e armazenado. A forma e local de armazenagem no barracão deverão seguir orientações do fiscal de contrato.



Figura 09: Forma de armazenagem cordão blindado.

Ora, não é razoável admitir que se dispendam recursos públicos para a locação de cordões de led para a iluminação das árvores quando o município possui milhares desses itens armazenados. Pelo contrário, mostra-se muito mais econômico e proveitoso ao município utilizar o material que já possui, contratando apenas a quantidade necessária para repor o percentual que foi danificado e não pode ser reutilizado. Diante desse fato, a locação dessa



quantidade de cordões desrespeita aos princípios da economicidade e da eficiência por representar um gasto desnecessário para a Prefeitura.

Outro fato que fere o princípio da economicidade e da eficiência é o fato de que a PMM optou, sem justificativa técnica suficiente, por realizar a locação dos cordões ao invés da compra, como vinha sendo feito em anos anteriores.

De acordo com a planilha anteriormente citada, o valor máximo previsto para a locação (R\$ 4,90/m) é muito próximo ao da aquisição no ano de 2019 (R\$ 5,82), e com a aquisição o material entra no patrimônio do Município, sendo que de acordo com informações técnicas, pelo menos 50% pode ser reutilizado em anos posteriores, se armazenados de forma adequada, conforme exigia o edital do PP 205/2019. Assim, seria necessário um estudo detalhado que demonstrasse qual seria a forma de contratação mais vantajosa nesse caso, se a compra ou a locação, o que não foi localizado no edital ou no processo administrativo.

A Procuradoria Geral do Município, inclusive, recomendou que fossem realizados estudos que certificassem a vantajosidade na locação dos cordões, tendo em vista que os valores obtidos se aproximavam dos valores de compra dos itens.

A resposta da Diretoria de Licitações para essa recomendação foi a seguinte:

V. **JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E DEFINIÇÃO DO OBJETO DO CERTAME⁴**

A justificativa das aquisições encontra-se no item 8.7 do Anexo IX – Termo de Referência.

Quanto ao objeto, então, recomenda-se à autoridade competente que proceda estudos e certifique-se quanto à vantajosidade da locação dos cordões (princípio da economicidade/eficiência), haja vista que os valores ora obtidos podem se aproximar dos valores de compra dos itens, devendo ser justificado nos autos a escolha em quaisquer casos.



② Nesse ano a locação é mais vantajosa para a Administração pelos custos com armazenagem e restauro.

Kelly Henrique dos Santos
Diretora de Licitação
Mat 73985 Decreto 123/2018

29/10/2020

Assim, como se verifica, a resposta da Diretoria de Licitações não se mostrou suficiente para justificar a vantagem da locação dos cordões de LED em detrimento da compra dos itens, como vinha sendo feito em anos anteriores, e demonstrar que a escolha é a opção mais econômica e eficiente para a administração.

3) DA AUSÊNCIA DE PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS

No PP 240/2020, o item da prestação de serviços está cotado em R\$ 425.000,00, correspondendo parcela significativa do valor total da licitação (35,2%), e é 74% superior ao valor total pago pelos serviços no ano de 2019:

	2017	2018	2019	PP 240/2020	Var. % 2019-2020
Serviços de instalação na árvores	R\$ 196.000,00	R\$ 217.500,00	R\$ 244.020,00	R\$ 425.000,00	74%

Considerando o valor dos serviços por árvore a iluminar, em 2020 o serviço está 66,25% mais caro que em 2019, mesmo diante do fato de que em 2019 os serviços incluíam o teste, manutenção e restauração de 8.000 cordões blindados de LED adquiridos em 2017 e 2018, além dos 12.264 cordões novos que foram adquiridos naquele ano, e em 2020 não:



Ano	Nº de Árvores	Valor Total dos Serviços	Valor dos serviços por árvore	%
2019	2.247	244.020,00	108,59	+ 66,25%
2020	2.354	425.000,00	180,54	

Em valores globais (compra + serviços ou locação + serviços), houve aumento de 26% para decorar as árvores na cidade:

	Compra			Locação	Var. % 2019-2020
	2017	2018	2019	PP 240/2020	
Cordões de Led	R\$ 1.135.550,20	R\$ 414.150,00	R\$ 713.764,80	R\$ 782.040,00	10%
Serviços de instalação na árvores	R\$ 196.000,00	R\$ 217.500,00	R\$ 244.020,00	R\$ 425.000,00	74%
Total	R\$ 1.331.550,20	R\$ 631.650,00	R\$ 957.784,80	R\$ 1.207.040,00	26%

Considerando o número de árvores a serem decoradas, em 2019 o valor total por árvore (compra + serviço) foi de R\$ 426,25. Em 2020, o valor máximo total por árvore (locação + serviço) será de R\$ 512,76, o que representa um aumento de 20,29%:

Ano	Valor Total	Nº de Árvores	Valor/Árvore	%
2019	R\$ 957.784,80	2247	426,25	20,29%
2020	R\$ 1.207.040,00	2354	512,76	

Tal nebulosidade nesses valores pode ter origem na ausência de uma planilha de custos unitários para os serviços. Vejamos.

Nos anos anteriores, a PMM comprou e forneceu todo o material necessário para a instalação dos cordões de LED. Já em 2020, o edital prevê que serão disponibilizados pelo município 25.000m de Fio cordão torcido/paralelo na cor marrom, e 90 unidades de Conjunto de Quadro PVC com disjuntor acoplado e cabo PP, e os demais materiais necessários para a instalação, manutenção, desinstalação e armazenagem deverão ser fornecidos pelo licitante. Sabe-se que a quantidade de materiais fornecidos pela PMM para a instalação é insuficiente para a instalação de todos os cordões de LED, de forma que a empresa deverá fornecer esses materiais, o que talvez pudesse explicar o aumento no preço.

No entanto, ao analisar o processo para entender esse custo, o OSM constatou que as empresas encaminharam orçamentos contendo apenas o valor global dos serviços, sem detalhar, portanto, quais custos estariam inseridos naquele valor. Entretanto, por tratar-se de serviço, é obrigatória por lei a confecção de planilha de custos unitários, conforme preleciona o art. 7º, §2º, inciso II da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (L. 8.666/93):

§2º As **obras** e os **serviços** somente poderão ser licitados quando:

[...]

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

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

Desta forma, a PMM deveria ter exigido que as empresas fornecessem orçamentos com a planilha de custos aberta, de forma que pudesse confeccionar a planilha de custos unitários, obrigatória por lei. Isto porque a planilha permite que a PMM verifique a conformidade do preço cotado pelas empresas, que os possíveis licitantes entendam com clareza a dimensão dos serviços que deverão ser executados e, ainda, que o poder público possa verificar a seriedade das propostas apresentadas no ato da licitação.

No entanto, como visto, a Prefeitura não solicitou orçamentos com a abertura da planilha de custos da prestação de serviços, de forma que não é possível compreender como foi que se chegou ao valor máximo do edital, o que contraria dispositivo legal e os princípios da publicidade e da transparência.

4) DA FALTA DE PLANEJAMENTO QUE CULMINA EM INJUSTIFICADA RESTRIÇÃO DA AMPLA CONCORRÊNCIA

Nos anos anteriores, a PMM iniciou as comemorações Natalinas no dia 15 de novembro. Já em 2020, por atrasos no planejamento, a PMM marcou o início da Maringá Encantada para o dia 04 de dezembro, e previu no edital que os itens licitados por meio do PP 240/2020 deverão estar instalados até 02 dias



antes do início do evento, ou seja: a empresa deverá iluminar todas as árvores até o dia 02 de dezembro.

Considerando que a licitação irá ocorrer no dia 17 de novembro, haverá um prazo de apenas 15 dias para que a PMM realize a licitação, processe e julgue eventuais recursos, encaminhe o processo à Procuradoria Jurídica para homologação e emita o empenho, para que só então a empresa possa providenciar o material a ser instalado e execute as instalações, já que, por disposição legal e por recomendações do Ministério Público do Estado do Paraná e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a PMM não pode executar serviços antes da emissão do empenho.

Contudo, esse intervalo de tempo de 15 dias parece, s.m.j., não ser suficiente para que sejam cumpridas todas essas etapas, o que indica grave falha no planejamento dessa licitação, que será realizada com apenas 17 dias de antecedência do início do evento de Natal acaba por restringir injustificadamente a ampla concorrência porque, s.m.j., poucas empresas terão condições de assumir o risco da participação no certame sem saber se terão tempo suficiente para executar os serviços, pois podem incorrer em multa no caso de atrasos. Há que se ressaltar que a administração pública não pode, em razão de seu atraso no planejamento de uma licitação, estabelecer prazo demasiadamente curto e que colabore para privilegiar alguns concorrentes e prejudicar a outros, razão pela qual o prazo estabelecido pelo edital está em desacordo com a lei, pois a licitação deve sempre privilegiar a ampla concorrência, dando a possibilidade de participação para o maior número de interessados qualificados e especializados no objeto quanto for possível, necessidade esta que decorre dos princípios da Isonomia e da Impessoalidade que também norteiam as licitações e contratos administrativos (art. 3º, L. 8.666/93).

5) DA QUANTIDADE DE ÁRVORES A SEREM ILUMINADAS E DA QUANTIDADE DE CORDÕES DE LED PARA ENFEITAR CADA ÁRVORE

No Portal da Transparência, juntos com os documentos da licitação (PP 240/2020), existe um documento denominado “Proc 3574-20 - Para Publicar - ORIENTAÇÕES ILUMINAÇÃO.pdf”. Esse documento lista os locais que terão árvores iluminadas, indicando a quantidade de árvores em cada local e a quantidade de cordões de LED que serão utilizados.



Ocorre que existem algumas inconsistências nesse documento, principalmente em comparação a um outro documento com a mesma finalidade elaborado para a Concorrência 21/2018. As áreas indicadas para serem iluminadas são exatamente as mesmas, entretanto, a quantidade de árvores a serem iluminadas e de peças de cordões a serem utilizados aumentou.

Como exemplo desse problema e da falta de transparência com relação ao planejamento da licitação, cite-se o caso da Avenida Brasil, exposto na tabela abaixo. A quantidade de árvores a serem iluminadas em 2018 e 2020 manteve-se a mesma, inclusive com relação ao tamanho das árvores:

	Tamanho das Árvores								
	GG	GM	GP	MG	MM	MP	PG	PM	PP
Av. Brasil (trecho da Pç. Sete de Setembro a Av. Paraná)	2	16	2	5	9	4	0	0	0
Av. Brasil (trecho da Av. São Paulo à Pç. Souza Naves)	26	41	8	5	12	4	1	1	3
Av. Brasil Centro (Av. Paraná a Av. São Paulo)	3	15	3	5	13	3	0	1	0
Total Av. Brasil 2018	31	72	13	15	34	11	1	2	3
Total Av. Brasil 2020	31	72	13	15	34	11	1	2	3
Quant. Peças de cordão 2018	12	8	5	7	5	4	4	3	2
Quant. Peças de cordão 2020	13	8	5	7	5	5	4	3	2
Aumento de peças por árvore	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Aumento de peças total	31	0	0	0	0	11	0	0	0
Aumento de peças total 2018 para 2020	42								
Aumento no EDITAL 2020	110								

Entretanto, a quantidade de peças por árvore de tamanhos GG e MP aumentou. Verificando-se a quantidade de árvores desses tamanhos, aumentaria-se 42 peças para iluminar a mesma quantidade de árvores. Contudo, o número de peças previstas é de 110, ou seja, 68 a mais que, s.m.j., o estimado no edital.

É importante esclarecer que, s.m.j., a quantidade de cordões por árvore não deve ter aumentado para justificar o aumento na quantidade de cordões, pois o descritivo do edital que estabelece a distância das voltas do cordão na árvore de 2020 é idêntico ao de 2018:

CC 21/2018



LOTE 02: Figura 02 – Figura referência galhos com instalação de cordão de LED.

PP 205/2019



LOTE 02: Figura 03 – Figura referência galhos completos com instalação de cordão de LED.

PP 240/2020

Serviço de instalação:

A iluminação das árvores deverá estar toda finalizada e instalada em até no máximo 02 (dois) dias antes do início do evento. Os cordões blindados de LED deverão ser instalados em aproximadamente 2.354 (duas mil, trezentas e cinquenta e quatro) árvores, sempre circundando os troncos e galhos obedecendo o espaçamento de cerca de 20 cm entre uma volta e outra. Quando necessário, em árvores de troncos mais lisos ou no caso das palmeiras, os cordões blindados deverão ser presos no cordão guia (conforme figura 03) com abraçadeiras de nylon (é essencial a retirada de todas as abraçadeiras das árvores após a desinstalação do produto).

As árvores são classificadas em 2 (dois) tipos:

- Árvores de troncos retos tipo Palmeiras Imperiais e Tamareiras, onde a instalação dos cordões blindados deve-se iniciar a 20 cm de altura do chão, neste ano, a instalação dos cordões serão na vertical, ficando a empresa responsável por fazer 3 suportes (ou mais, se necessário) por árvore, de modo que o cordão não fique em contato direto com o tronco, e que não cause danos, deverá subir pelo tronco até o início das folhagens independente da altura da palmeira (conforme figura 04 e 05);
- Árvores de grande porte tipo Flamboyant e Sibipiruna, onde a instalação dos cordões blindados deve-se iniciar a 20 cm de altura do chão, subir pelo tronco e distribuir a 4 ou 5 galhos principais até atingir a altura de cerca de 1,5 m de preenchimento dos galhos (conforme figura 01).

Serão selecionadas 5 (cinco) árvores diferenciadas para a decoração completa dos galhos com os cordões de led (conforme figura 02), sendo informado posteriormente pelo Fiscal de contrato as árvores contempladas.

LOTE ÚNICO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO

FIGURAS:



Figura 01: Decoração das árvores iluminadas em cordão blindado de LED.



Figura 02: Decoração completa de árvore diferenciada em cordão blindado de LED.



Desta forma, não é possível saber como se chegou ao número de cordões de led a serem utilizados, evidenciando-se a falta transparência com relação ao planejamento dessa licitação.

6) CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando:

- a) Que a PMM possui milhares de cordões de LED adquiridos nos anos de 2017, 2018 e 2019 que, s.m.j., podem ser reaproveitados no Natal 2020, de forma que o processo para essa quantidade de cordões representa violação aos princípios da economicidade e eficiência;
- b) Que o aumento na quantidade de cordões de LED é desproporcional ao aumento da quantidade de árvores a iluminar;
- c) Que não existe no edital ou no processo administrativo um estudo que demonstre que a locação dos cordões de LED é a opção mais vantajosa, eficiente e econômica para a administração;
- d) Que não foi elaborada pela PMM a planilha de custos unitários dos serviços com fornecimento de material, o que contraria dispositivo legal e os princípios da publicidade e da transparência, já que não é possível compreender por que motivos o valor da prestação de serviços é tão superior ao que foi pago no ano de 2019;
- e) Que a falha no planejamento da licitação, que culminou na sua realização apenas 16 dias antes do início do evento, tornando os prazos para execução demasiadamente curtos, restringe injustificadamente a ampla concorrência do certame, o que está em desacordo com a lei.
- f) Que foram constatadas inconsistências com relação à a quantidade de peças de cordões de LED a serem utilizadas para a iluminação das árvores, o que representa falha no planejamento e falta de transparência no edital, o que pode inclusive causar lesão aos cofres públicos;



O OSM vem pedir a **IMPUGNAÇÃO** do **Pregão Presencial n.º 209/2020**, 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, inclusive o da transparência.

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 art. 12, parágrafo 1º do Decreto n. 3.555/2000.

Atenciosamente,

Giuliana Pinheiro Lenza
Presidente OSM