



Ofício nº. 086/2023 – OSM/OP

Maringá, 03 de maio de 2023.

***Excelentíssimo Sr. Prefeito Ulisses Maia;***

A SER/Observatório Social de Maringá – OSM, pessoa jurídica de Direito Privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 06.161.227/0001-03, associação civil sem fins econômicos e sem vinculação político-partidária, que tem por missão promover maior participação da sociedade no controle da Gestão Pública, visando o acompanhamento dos gastos públicos, prerrogativa prevista no artigo 5.º, incisos XXXIII e XXXIV da Constituição Federal, de acordo com a Lei Federal n.º 12.527/2011 (Acesso à Informação), art. 10, e com a Lei Orgânica do Município, art. 10, incisos IV e V, representada neste ato por sua Presidente, que ao final subscreve, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência **apresentar pedido de IMPUGNAÇÃO em relação aos Pregões Eletrônicos nº 100/2023, 102/2023, 103/2023 e 104/2023:**

## **1) DOS FATOS**

A Prefeitura Municipal de Maringá – PMM publicou em 18/04/2023 as licitações na modalidade **Pregão Eletrônico nº100/2023, 102/2023, 103/2023 e 104/2023** destinadas ao *“Registro de Preços para aquisição de **Mudas de Plantas, Flores e Materiais para atendimento das necessidades do Viveiro Municipal**, por solicitação da Secretaria Municipal de Logística e Compras – SELOG”*. A abertura das propostas está prevista para os dias 10/05/2023, 11/05/2023, 12/05/2023 e 15/05/2023, respectivamente, sendo o valor máximo previsto **para o PE nº 100/2023 de R\$ 2.529.525,00, para o PE nº 102/2023 de R\$ 555.860,00, para o PE nº 103/2023 de R\$ 1.038.059,00, para o PE nº 104/2023 de R\$ 435.147,00.**

## 2) DOS QUANTITATIVOS

Realizando análises dos referidos Pregões, verificou-se que os **quantitativos de algumas mudas estão em total desacordo com o histórico de compras.**

### 2.1 DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 100/2023

Da análise do PE nº 100/2023 e seu comparativo com licitação para os mesmos itens em ano anterior, verifica-se que, s.m.j., não há razoabilidade na fixação dos quantitativos do Edital no ano de 2023. Destaca-se, que o Município de Maringá realizou, no ano de 2021, 03 licitações destinadas ao Registro de Preços para aquisição de Mudas e Flores, abaixo o comparativo com 02 licitações, quanto às quantidades solicitadas em edital de itens comuns às licitações, vejamos:

Quadro 01

Cód.	Descrição	QUANTIDADES EDITAL			Variação % Qtde Edital
		PE 100/2023	PE 304/2021	PE 335/2021	
266506	Grama amendoim ( <i>Arachis repens</i> ) – As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	90.000	5.000		1700%
266507	Grama preta ( <i>Ophiopogon japonicus</i> ) – As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	45.000	5.000		800%
273036	Hera-da-argélia ( <i>Hedera canariensis</i> ) – As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	52.500	1.000		5150%
266511	Hera de Sombra ( <i>Hedera helix</i> ) – As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	52.500	1.000		5150%
266508	Hera-roxa ( <i>Hemigraphis alternata</i> ) – As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	375.000	1.000		37400%
266514	Iresine ( <i>Iresine herbstii</i> ) – As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	75.000	5.000		1400%
273038	Lutélia ( <i>Alternanthera brasiliana</i> ) – As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	75.000	2.000		3650%
273037	Hera do cabo ( <i>Senecio macroglossus</i> DC) – As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	52.500	1.000		5150%
266517	Zebrina-lambari-roxo ( <i>Tradescantia-zebrina</i> ) – As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	3.000	1.000		200%
266471	Azulzinha ( <i>Evolvulus glomeratus</i> ) – As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	15.000		1.000	1400%

Do quadro exposto chama a atenção o considerável aumento nas quantidades solicitadas pelo PMM no ano de 2023 em comparação ao ano de 2021, com um acréscimo no item referente à Hera-Roxa (cód. 266508) de 37.400%, e 5.150% para o item Hera de Sombra (cód. 266211), além da significativa alteração das quantidades nos demais itens.

Ao realizarmos a comparação das licitações supracitadas com relação às quantidades empenhadas no ano de 2021 para os mesmos itens, tem-se o seguinte quadro:

Cód.	Descrição	QTDE PE 100/2021	QUANTIDADES EMPENHADA	Variação % Qtde
266506	Grama amendoim ( <i>Arachis repens</i> ) - As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	90.000	2.966	2934%
266507	Grama preta ( <i>Ophiopogon japonicus</i> ) - As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	45.000	1.560	2785%
273036	Hera-da-algéria ( <i>Hedera canariensis</i> ) - As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	52.500	1.000	5150%
266511	Hera de Sombra ( <i>Hedera helix</i> ) - As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	52.500	1.000	5150%
266508	Hera-roxa ( <i>Hemigraphis alternata</i> ) - As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	375.000	710	52717%
266514	Iresine ( <i>Iresine herbstii</i> ) - As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	75.000	1.700	4312%
273038	Lutiela ( <i>Alternanthera brasiliana</i> ) - As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	75.000	2.000	3650%
266517	Zebrina-lambari-roxo ( <i>Tradescantia-zebrina</i> ) - As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	3.000	1.000	200%
266471	Azulzinha ( <i>Evolvulus glomeratus</i> ) - As plantas deverão vir em caixa descartável contendo plantas com no mínimo 15cm altura. Cada muda deverá conter no mínimo 180 ml de substrato agrícola a base de casca de pinus e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14). Deverão ter excelente formação radicular, folhas saudáveis e viçosas, estar livres de pragas, fungos ou qualquer outra doença que possa prejudicar seu desenvolvimento.	15.000	1.000	1400%

Quadro 02

Novamente, a partir das informações apresentadas, verifica-se que as quantidades empenhadas no ano de 2021 muito se distanciam do *quantum*



estimado para 2023, inclusive com aumento de expressivos 52.717% para a Hera-Roxa e 5.150% para Hera-de-argéria. Este aumento no quantitativo expressivo constatado no PE 100/2023 torna-se ainda mais obscuro, portanto, quando analisados os valores que foram empenhados por meio dos PEs 304/2021 e 335/2021, em comparação às quantidades estimadas no ano de 2023.

Deste modo, ainda que ocorra a ampliação do paisagismo nas praças e canteiros públicos, s.m.j., não é razoável o crescimento de 52.717% (PE 100/2023) do quantitativo de uma única planta ao considerarmos a quantidade empenhada, ou seja, expectativa iminente de uso pela PMM no ano de 2021 em confronto com a estimativa para o corrente ano, em total desacordo com o histórico da contratação.

Destaca-se que, por exemplo, no ano de 2021 foram empenhadas 2.966 unidades de mudas de grama amendoim, já para o ano de 2023 foram estimadas a quantidade de 90.000 mudas, um salto de 2.934%. Com relação ao PE nº 304/2021, verifica-se que determinados itens foram empenhados em sua totalidade, enquanto outros **não foram empenhados sequer metade da quantidade fixadas em Edital**. Se considerarmos uma média dos itens em comum com a licitação nº 100/2023 (quadro 2), tem-se que das 22.000 unidades estimadas no PE nº 304/2021, 11.936 foram de fato empenhadas, **ou seja, 54.25% do estimado. Já no PE nº 100/2023 (quadro 2) foi estimado o montante de 739.500 unidades de mudas.**

Neste sentido, expõe-se que o quantitativo do PE 100/2023 não parece ter sido estipulado com base no histórico de consumo (empenho) do último contrato.

Ademais, ressalta-se que o fato de o quantitativo que foi previsto em edital nos PEs 304/2021 e 335/2021, não ter sido utilizado na sua totalidade para alguns itens, demonstra que já naquelas contratações pode ter havido fragilidade no planejamento das quantidades, falta de pessoal para a execução do plantio das mudas, falha na gestão, dentre outros.

Do exposto, s.m.j., há obscuridade sobre o modo como a PMM estipulou **o quantitativo de mais de 700.000 unidades de mudas no PE 100/2023, enquanto realizou o empenho de pouco mais de 11.000 unidades por meio das contratações anteriores para as mesmas mudas.**

Deste modo, ainda que se queira ampliar a ornamentação na cidade, não está claro como se chegou ao aumento exorbitante de quantitativos verificado no PE 100/2023, especialmente porque não foi apresentado nenhum planejamento em edital ou termo de referência capaz de demonstrar e justificar concretamente, com estudos e dados, que existe a real necessidade dos quantitativos ora solicitados nos montantes que foram previstos. Tal atitude distancia-se do Princípio da Razoabilidade da Administração Pública, motivo pelo qual deve ser revisto o Edital.

## 2.2 DA OBRIGAÇÃO LEGAL DE PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO

O necessário planejamento da licitação decorre da própria definição de **Termo de Referência**, prevista no **Decreto n. 3.555/2000 (Regulamento do pregão)**, em seu artigo 8º, inciso II e no **Decreto n. 5.450/2005 (Regulamento do pregão na forma eletrônica)**, em seu artigo 9º, parágrafo 2º, cujos dispositivos elencam o que deve conter o documento:

Art. 8º. (...)

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

Art. 9º. (...)

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

O Termo de Referência é o documento que norteará todas as peculiaridades da futura contratação, devendo conter todos os elementos que regerão a execução, refletindo o necessário planejamento anterior à publicação

do edital, cuja complexidade técnica será proporcional à própria complexidade do objeto que se pretende contratar. A respeito do Termo de Referência, da seriedade e importância deste documento:

Lamentavelmente, é comum encontrarmos nas contratações públicas projetos básicos e termos de referência que não têm compromisso com as necessidades da Administração Pública. O instrumento é produzido como mais um documento formal que tem de constar no processo licitatório, mas, na verdade, não explicita o que se deseja contratar, as condições técnicas exigidas e os resultados esperados.

Daí decorre a necessidade de se rever esse procedimento, atribuindo-lhe a importância real que tem no contexto do processo licitatório. Não se pode perder de vista que o Projeto Básico e Termo de Referência devem espelhar o compromisso assumindo com o interesse público, e para tanto, o envolvimento de vários agentes públicos na sua produção é fundamental<sup>1</sup>.

Na análise realizada pelo OSM, o primeiro ponto que chamou a atenção foi o aumento sem justificativas dos quantitativos previstos no edital do PE 100/2023, uma vez que a PMM, s.m.j., não logrou êxito em expor de modo consistente no termo de referência a justificativa quanto ao montante estimado dos itens, apontando apenas quanto a necessidade e os benefícios da ornamentação e estética paisagística, e utilizando-se da mesma justificativa para os Pregões eletrônicos nº 100, 102, 103, 104/2023, vejamos:

#### 8.9. Para aquisição dos itens e suas quantidades:

Justifica-se a licitação para aquisição de mudas de flores e materiais destinados à ornamentação e paisagismo das praças e canteiros públicos do Município de Maringá, Distritos de Floriano e Iguatemi. Tal aquisição visa atender a necessidade de PRESERVAR, ORNAMENTAR E AMPLIAR áreas pertencentes ao Município e seus distritos. Sabe-se que não há atualmente paisagismo implantado em 100% praças, que hoje somam 79 e até o momento, totalizam 14 canteiros centrais com flores plantadas. É sempre uma exigência desta administração, a cada ano, ampliar e abrir novos canteiros. Um número expressivo e que demanda uma quantidade significativa de espécies, para constante manutenção. Além disso, é o Viveiro Municipal de Maringá o responsável em oferecer aos próprios públicos (secretarias, escolas, unidades básicas de saúde, entre outros) as espécies necessárias para ornamentação dos mesmos. Portanto, para que isto transcorra de maneira eficaz, se faz necessária a aquisição de mudas de flores e materiais destinados à ornamentação e paisagismo. Posto estas primícias, frisa-se que as espécies plantadas variam muito de acordo com a sazonalidade. Atualmente o viveiro municipal realiza dois grandes plantios anuais: um no aniversário da cidade de Maringá (maio) e outro no natal. Portanto, a cada seis meses todos os canteiros e praças passam por uma grande manutenção. Dentre as espécies solicitadas prezou-se por uma ampla variedade o que se deve ao princípio da eficiência e previsibilidade do órgão público. Visto que no transcorrer do ano, ainda que os canteiros e praças não passem por um replantio total, periodicamente sofrem intervenções de manutenção e testagem. Muitas plantas são testadas no solo, clima, exposição ao sol entre outros, para se viabilizar o uso ou não dentro do catálogo de paisagismo na cidade. Ainda que todas as espécies solicitadas são escolhidas com base no conhecimento teórico e doutrinário de tipos que se adequam bem ao solo e clima da região norte do Paraná, se faz necessária uma testagem, pois nem sempre na prática as plantas se desenvolvem de maneira satisfatória. Assim, para ser eficiente na aquisição correta das plantas se faz necessário prever uma quantidade variada para finalidade de testagem e posterior aquisição.

Vale ressaltar que a existência de praças, parques e jardins bem conservados, favorece o convívio social. A proximidade com a natureza permite a contemplação e acalma a fadiga mental. Além de embelezar o seu entorno, em decorrência de sua estética paisagística propicia ainda conforto térmico, a partir da melhoria na sensação de bem-estar promovida pela qualidade de vida dos municípios e turistas.

<sup>1</sup> SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. **Termo de referência: O impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos**. 4º Ed. Fórum, 2014: Belo Horizonte. pg. 107.



Neste sentido, fica obscura a razão pela qual os quantitativos da aquisição de mudas e flores tenham aumentado de forma tão significativa, poucos meses desde o encerramento das atas de registro de preços das últimas licitações para o mesmo objeto, ainda que ocorra a ampliação dos espaços de jardinagem e canteiros. Cumpre mencionar, que a justificativa apresentada é a mesma para a aquisição de plantas e mudas nos Pregões eletrônicos nº 102, 103 e 104 de 2023, que juntas somam o vultoso valor máximo de **R\$ 4.558.591,00**. Contudo, não foi demonstrado quais regiões serão atendidas ou a estimativa de canteiros existentes, **sequer é mencionado o fluxo de manutenções ou a quantidade estimada de plantas necessárias para o replantio e quais novas áreas serão atendidas.**

Ausente no edital, também, a apresentação de qualquer estudo quanto ao modo como se chegou à estimativa estabelecida pela PMM, ou ainda, informações sobre o plano de ação para o plantio e manutenção no decorrer do ano, uma vez que, conforme dito pela própria Prefeitura em justificativa, trata-se de exigência ampliar e abrir novos canteiros. Se há a necessidade de ampliação, **considerando a elevada quantidade estimada, como ocorrerá o plantio? A Prefeitura Municipal de Maringá detém servidores suficientes para realizar o serviço?**

**Importante destacar, que o OSM compreende como funciona a licitação por meio do Sistema de Registro de Preços.** Porém, ainda assim, o quantitativo do PE 100/2023 merece ser revisto pela PMM, pois, mesmo as licitações pelo Sistema de Registro de Preços pressupõem uma etapa interna adequada, na qual a Administração Pública preveja no edital quantidades compatíveis com o histórico de consumo e às efetivas necessidades. Todo procedimento licitatório, inclusive o realizado por meio do Sistema de Registro de Preços, 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 no Sistema de Registro de Preços, no entanto, conforme já afirmado, 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 dificuldade.

Deste modo, é necessário 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/consumo, 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*”<sup>2</sup>.

**Não é permitido, portanto, à Administração estabelecer expectativas irreais em relação aos fornecedores.**

Conforme afirmado, OSM pesquisou os históricos das quantidades dos itens licitados, sendo que, não foi possível compreender como a Administração Pública chegou às quantidades unitárias requeridas no PE 100/2023, sendo solicitado em edital uma quantidade desproporcional ao histórico das mesmas

<sup>2</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 52.





mudas que foram estimadas e mesmo empenhadas na última contratação, que refletem as efetivas necessidades do Município de Maringá.

**Não consta no processo administrativo justificativa plausível para o aumento da quantidade itens que a PMM pretende licitar**, que chega a ultrapassar 50.000% dos quantitativos empenhados. Não há nenhum estudo que demonstre as razões técnicas que levam o Município a estabelecer quantidades extremamente elevadas em relação ao histórico, nem um planejamento consistente que demonstre que o quantitativo previsto poderá ser efetivamente utilizado, com um cronograma básico dos trabalhos a serem realizados. Assim, não se vislumbra no processo administrativo o planejamento para a aquisição do quantitativo pretendido

A não demonstração dos critérios que fundamentam o estabelecimento das quantidades do PE 100/2023 compromete a **transparência** do processo licitatório, pois, não é possível saber como a PMM chegou aos quantitativos previstos em edital, o que se mostra ainda mais obscuro quando se analisa o histórico do consumo da PMM, que é discrepante aos quantitativos da licitação.

Como já dito, nos procedimentos licitatórios, a Administração Pública permanece adstrita aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para adotar critérios a serem estabelecidos no edital. A razoabilidade, consiste na atuação do gestor com bom senso, tomada de decisões adequadas, coerentes e planejadas, a fim de legitimar as condutas praticas.

Portanto, é de suma importância que a Administração efetue estudos e verificações a respeito das quantidades dos itens que pretende adquirir, tanto dos anos e exercícios anteriores, quanto para o período futuro, no qual a Ata de Registro de Preços ficará em vigência. Deste modo, a definição prévia do quantitativo pautado no histórico de utilização do objeto, auxilia na formulação de preço, em razão de uma maior ou menor economia de escala.

Sob esse enfoque, ainda que a consequência da adoção do sistema de registro de preços seja a inexistência de obrigatoriedade quanto à contratação do total licitado, o fato é que a estimativa de consumo possui ligação direta com a margem de negociação e economia. Superestimar a quantidade de itens no SRP, mesmo não obrigatória a aquisição por parte da PMM, acaba por gerar expectativa ao fornecedor, haja vista a necessidade de estoques, logística e encargos administrativos para atender futuras demandas de aquisição pela



Administração Pública. Portanto, ainda, que apesar da administração não estar vinculada a contratar toda a quantidade registrada em ata, esta quantidade poderá ter inferência direta no preço a ser indicado pelo licitante.

Reitera-se que, a supracitada discricionariedade por parte dos gestores não pode ser utilizada para justificar, embasar ou resultar em ações contrárias aos princípios da administração e ausentes de fundamentação.

Outrossim, o TCU costumeiramente reitera a necessidade de planejamento da contratação:

“Incluindo os procedimentos relativos à intenção de registro de preços e à estimativa de quantidades a serem adquiridas, devidamente justificada e baseada em estudos técnicos preliminares e elementos objetivos”, a exemplo dos acórdãos 757/2015 e 392/2011, todos do Plenário.

Quanto à ausência de planejamento na formulação a licitação, Marçal Justen Filho<sup>3</sup> apresenta o seguinte posicionamento:

“Proíbe-se a aplicação de recursos públicos em empreendimentos com dimensões não estimadas ou estimadas em perspectivas irreais, inexequíveis, onerosas ou não isonômicas. (...) Esse é um ponto sensível e essencial para o sucesso das contratações administrativas. A ausência de planejamento adequado é a principal causa de problemas no relacionamento contratual. Mais grave ainda é o risco de planejamento intencionalmente equivocado, visando promover benefícios indevidos em prol de apaniguados”. (grifou-se)

Deste modo, a PMM deve reavaliar as quantidades máximas previstas no PE nº 100/2023 **considerando o histórico exposto**, realizando todos os ajustes necessários para garantir a vantajosidade da contratação e a **melhor aplicação dos recursos públicos**.

Além disso, o OSM realizou também o levantamento de **todas as licitações para o gênero “muda de plantas”** que foram realizadas no município

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 16ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 183

desde 2017 e realizou o comparativo com as quantidades previstas no ano de 2023.

Mesmo neste cenário, isto é, considerando **TODAS as licitações para TODOS os tipos de mudas de plantas no município**, o quantitativo previsto **para o ano de 2023**, considerando os Pregões Eletrônicos 100/2023, 102/2023, 103/2023 e 104/2023, **ultrapassa em 22% a SOMA** dos quantitativos estimados nos anos de 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022. Vejamos:

Nº Licitações	Qtde Edital	Ano	Qtde Edital
161/2017	37.496	2017	355.150
199/2017	314.144	2018	351.380
250/2017	3.510	2019	-
319/2018	351.380	2020	279.350
70/2020	279.350	2021	376.800
304/2021	65.700	2022	-
335/2021	103.100	2023	1.665.710
336/2021	208.000	<b>TOTAL</b>	<b>3.028.390</b>
100/2023	1.395.000		
102/2023	97.890		
103/2023	164.190		
104/2023	8.630		
<b>Total Geral</b>	<b>3.028.390</b>		

Deste modo, considerando que não existe no edital e Termo de Referência de nenhum dos 4 pregões analisados no presente ofício (PE 100/2023, 102/2023, 103/2023, 104/2023) um planejamento que demonstre como se chegou ao quantitativo de mudas estimadas em 2023, há fragilidade grave nos editais de licitação.

Ainda que a PMM pretenda de fato ampliar, preservar e ornamentar áreas pertencentes ao município, é preciso que haja o devido planejamento, justamente para estabelecer o quantitativo próximo à realidade, com indicação dos lugares onde tais plantas e mudas serão inseridas, previsão média das quantidades necessárias, além do planejamento quanto à disponibilização de servidores e do tempo para a realização da entrega dos itens.

Nesta seara, mostra-se fundamental esclarecer que o OSM não é contrário ao embelezamento, ornamentação e paisagismo das praças e canteiros públicos do Município de Maringá que muito favorecem o contato com a natureza. No entanto, como toda a atuação da entidade, há a preocupação de que os recursos públicos, que muitas vezes são escassos para determinadas ações, sejam empregados de modo mais eficiente, planejado e prudente possível, de maneira a atender com a máxima qualidade os usuários.

### 3) DOS PREÇOS

Além dos quantitativos, observou-se fragilidades graves relacionadas aos preços máximos estabelecidos em edital, referente aos Pregões Eletrônicos 102/2023, 103/2023 e 104/2023.

#### 3.1 DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 102/2023

Em análise ao PE nº 102/2023 foi observada considerável variação do valor máximo unitário, em comparação com edital anterior. O Município de Maringá pretende adquirir, dentre outras, mudas de Agapanto (cód. 2666464) Buxinho (cód.2666480), Dianela (cód. 266489), Samambaia (cód. 27306), Xanadu (cód.266564). Tais itens também foram estimados no PE nº 335/2021, abaixo o seguinte comparativo quanto os valores previstos em edital de itens comuns às licitações, bem como os valores que foram empenhados:

Cód.	Descrição	Unid.	EDITAL 102/2023		EDITAL 335/2021	
			Quant.	Valor Máximo Unitário Edital	Valor Máximo Unitário EDITAL	Valor Unitário EMPENHADO
266484	<del>Agapanto (Agapanthus africanus)</del> - As mudas deverão vir em pote 21, contendo no mínimo 2.000ml de substrato agrícola a base de casca de pinus, vermiculita e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14), com altura mínima de 30 cm e máxima de 50 cm de planta, deverão ter no mínimo três hastes, com folhas saudáveis e viçosas, livres de pragas e doenças que possam prejudicar seu desenvolvimento. As cores serão solicitadas conforme a necessidade do órgão competente.	UND	3.000	21,20	18,00	3,28
266480	<del>Buxinho (Buxus sempervirens)</del> - As mudas deverão vir em pote 21, contendo no mínimo 2.000ml de substrato agrícola a base de casca de pinus, vermiculita e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14), com altura mínima de 30 cm e máxima de 50 cm de planta, deverão ter no mínimo três hastes, com folhas saudáveis e viçosas, livres de pragas e doenças que possam prejudicar seu desenvolvimento.	UND	100	43,60	68,80	29,90
266489	<del>Dianela (Dianella tasmanica)</del> - As mudas deverão vir em pote 21, contendo no mínimo 2.000ml de substrato agrícola a base de casca de pinus, vermiculita e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14), com altura mínima de 30 cm e máxima de 50 cm de planta, deverão ter no mínimo três hastes, com folhas saudáveis e viçosas, livres de pragas e doenças que possam prejudicar seu desenvolvimento.	UND	1.000	25,70	27,00	9,99

273046	Samambaia ( <i>Nephtolepis axillata</i> ) - As mudas deverão vir em pote 21, contendo no mínimo 2.000ml de substrato agrícola a base de casca de pinus, vermiculita e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14), com altura mínima de 30 cm e máxima de 50 cm de planta, deverão ter no mínimo três hastas, com folhas saudáveis e viçosas, livres de pragas e doenças que possam prejudicar seu desenvolvimento.	UND	500	38,00	28,60	12,00
266584	Xanadu ( <i>Philodendron xanadu</i> ) - As mudas deverão vir em pote 21, contendo no mínimo 2.000ml de substrato agrícola a base de casca de pinus, vermiculita e adubo de liberação lenta (3 a 4 meses, formulação 14-14-14), com altura mínima de 30 cm e máxima de 50 cm de planta, deverão ter no mínimo três hastas, com folhas saudáveis e viçosas, livres de pragas e doenças que possam prejudicar seu desenvolvimento.	UND	200	51,50	37,70	26,00

Quadro 3

Vê-se que, em relação aos preços empenhados no PE 335/2021, os valores previstos no PE 102/2023 destoam bastante.

Em relação a muda da planta Agapanto, destaca-se que a muda foi entregue no PE 335/2021 pelo valor de R\$ 3,28 pela empresa VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA, enquanto que no PE 102/2023 o valor máximo estimado foi de R\$ 21,20, isto é, com considerável aumento, quando comparado ao valor empenhado anteriormente no PE 335/2021.

Ocorre que, chama a atenção a liquidação para a empresa VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA da muda de Agapanto por **R\$ 3,28, no dia 02/03/2023 (empenho 43325/2022)**, enquanto a mesma empresa apresentou no mês de fevereiro/2023 orçamento para a Prefeitura para a mesma muda no PE 102/2023 no **valor de R\$ 28,00**, ou seja, antes da liquidação da mesma planta pelo valor de R\$ 3,28.

Lote	Item	Código	Und.	Especificação	Marca	Valor Unit.
7	1	266463	UND	Abacaxi roxo ( <i>Tradescantia Spadothea</i> ), (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	GC	12,00
8	1	266464	UND	Agapanto ( <i>Agapanthus africanus</i> ), (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	GC	3,28

Fonte: Ata de registro de preço PP 335/2021 – valor empenhado

30	3.000	unid	Agapanto ( <i>Agapanthus africanus</i> )	28,00	84.000,00
----	-------	------	--	-------	-----------

Fonte: Orçamento PE 102/2023

Neste sentido, s.m.j., verifica-se que a empresa VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA, apresentou orçamento frágil para embasar o preço máximo, uma vez que não condiz ou ao menos se aproxima do preço praticado pela própria empresa.

No que se refere à comparação entre os valores praticados no PE 336/2021 e PE 102/2023, tem-se o seguinte quanto a variação de valor das mudas de Samambaia (*Nephrolepis-axaltata*) e Xanadu (*Philodendron xanadu*):

Cód.	Descrição	Unid.	EDITAL 102/2023		EDITAL 336/2021	
			Quant.	Valor Máximo Unitário Edital	Valor Máximo Unitário EDITAL	Valor Unitário EMPENHADO
273046	Samambaia ( <i>Nephrolepis-axaltata</i> )	UND	500	38,00	28,60	12,00
266564	Xanadu ( <i>Philodendron xanadu</i> )	UND	200	51,50	37,70	26,00

A empresa VIVIEIRO IRMÃOS PINHO LTDA., vencedora do lote referente a Samambaia no PE 336/2021, com valor unitário de R\$ 12,00, apresentou orçamento no PE 102/2023 com o valor unitário da muda a R\$ 48,00, vejamos:

VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA.				CNPJ nº: 11.093.509/0001-42	
Lote	Item	Código	Und.	Especificação	Valor Unit.
3	1	246234	UND	Moréia Branca ( <i>Moraea iridioides</i> ), altura mínima 60 cm, flor branca	4,80
6	1	266539	UND	Orelha de Elefante ( <i>Alocasia macrorrhizos</i> )	28,00
7	1	266541	UND	Orquídea Chuva de Ouro ( <i>Oncidium baueri</i> )	30,00
10	1	266543	UND	Palmeira areca ( <i>Dypsis lutescens</i> )	32,00
11	1	266544	UND	Paratua ( <i>Gomphrena globosa</i> )	9,00
17	1	266553	UND	Samambaia Americana ( <i>Nephrolepis exaltata</i> )	12,00

Fonte: Ata de Registro de Preço – PE 336/2021

42	500	unid	Samambaia ( <i>Nephrolepis-axaltata</i> )	48,00	24.000,00
----	-----	------	---	-------	-----------

Fonte: Orçamento para o PE 102/2023 – Viveiro Irmãos Pinho Ltda.

No caso em análise, tem-se que se considerarmos a data de anexo do orçamento no processo SEI (28/02/2023) e a data de validade da Ata de Registro de Preço do PE 336/2021 (01/03/2023), o fornecedor VIVIERO IRMÃOS PINHO LTDA apresentou dois valores unitários diferentes para itens muito semelhantes em um período de tempo concomitante, com variação de 300% no valor do item.

O mesmo cenário se aplica a planta Xanadu (Philodendron xanadu), em que houve uma variação de 150% no valor unitário, ao considerarmos o valor apresentado na Ata de Registro de Preço do PE 336/2021 com o preço orçado para o PE 102/2023. Novamente, menciona-se que a ata de registro de preço do PE 336/2021, válida até 01/03/2023, considerou o valor da muda de Xanadu a R\$ 26,00 fornecido pela VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA, enquanto no PE 102/2023 a mesma empresa apresentou o valor de R\$ 65,00. Ainda que se verifique divergências mínimas na descrição dos itens de um edital para outro, tais diferenças, s.m.j., não justifica a diferença do valor no patamar apresentado (150%).

Situação semelhante é verificada com relação às mudas de Dianela, com considerável variação de preço no item adquirido pela PMM. Neste caso, a empresa fornecedora foi a VIVEIRO DE MUDAS MEURER LTDA., pelo valor de R\$ 9,99 no PE 335/2021. No entanto, no PE 102/2023 a mesma empresa apresentou orçamento com o valor da muda a R\$ 30,00, uma variação de 200% no valor em menos de cinco meses:

**VIVEIRO DE MUDAS MEURER LTDA. - ME - CNPJ nº. 07.168.382/0001-06**

Lote	Item	Código	Und.	Especificação	Marca	Valor Unit.
6	1	266489	UND	Dianela (Dianella tasmanica), (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	JM	9,99

Fonte: Ata de Registro de Preço do PE 335/2021- VIVEIRO DE MUDAS MEURER LTDA.-ME.

36	1.000	unid	Dianella (Dianella tasmanica)	R\$ 30,00	R\$ 30.000,00
37	40	unid	Kaizuka (Juniperus chinensis torulosa)	R\$ 200,00	R\$ 8.000,00

João Meurer Jr.  
Viveiro de Mudax Meurer Ltda - ME  
CNPJ 07.168.382/0001-06  
Av. Heitor Alencar Furtado, s/nº [ao lado da sub-estação da Copel]  
Jardim São Jorge CEP 87.011-970 - Caixa Postal 39 - Paranavai - PR  
e-mail: atendimento@mudasmeurer.com

Fonte: Orçamento para PE 102/2023- VIVEIRO DE MUDASS MEURER LTDA.-ME.

Não obstante, urge destacar que os licitantes têm liberdade de elaboração de suas ofertas e orçamentos, no entanto, a Administração, que busca encontrar o preço médio de mercado e que está vinculada aos princípios da Transparência, Eficiência e Economicidade, não pode ignorar a ocorrência acima



apontada, isto é, de que o fornecedor que deu orçamento para a formação do preço máximo das licitações de 2023, tenha entregado recentemente as mesmas mudas por preços muito inferiores ao apresentado em seu orçamento. Sendo assim, é de suma importância que a PMM busque adquirir um conjunto de informações seguras e o mais precisas possível a respeito dos preços dos produtos que pretende adquirir, de modo a frear estimativas de preços que não são compatíveis com os praticados pelo mercado, sendo que o intuito do OSM não é outro senão o de contribuir para o êxito da pesquisa de preços da Prefeitura e do sucesso da futura contratação.

Assim, devido à situação acima exposta, os orçamentos que embasaram o preço máximo da licitação são frágeis, vez que as empresas apresentaram orçamentos com valores muito mais elevados do que os valores que elas mesmas entregam os mesmos produtos para a Prefeitura.

Igual situação foi verificada em relação aos Pregões Eletrônicos 103 e 104 de 2023, conforme passamos a expor na sequência.

### 3.2 DO PREGÃO ELETRÔNICO 103/2023

Em análise, verificou-se que o PE nº 103/2023 alguns itens, assim como o Pregão nº 102/2023 apresentam grande variação no valor unitário, se comparado a editais anteriores. Vejamos:

Cód.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário EDITAL 103/2023	PE 335/2021 EDITAL	PE 335/2021 Empenhado	PE 336/2021 EDITAL	PE 336/2021 Empenhado
266469	UND	Aspargo Pluma (Asparagus densiflorus) -	28,30	18,30	8,00		
273068	UND	Sete-léguas (Podranea ricasoliana) -	44,00			33,00	13,00

Quanto a muda de Aspargo Pluma (Asparagus densiflorus) tem-se que na Ata de registro de Preço do PE 335/2021, com validade até o dia 23/12/2022, o fornecedor VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA-EPP, apresentou um valor de R\$ 8,00, enquanto que no orçamento do PE 103/2023, o mesmo fornecedor apresentou um valor de R\$ 28,00 (anexado no dia 28/02/2023). No caso em tela, no prazo de dois meses, o fornecedor apresentou valores com variação de 250%.



**VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA. - EPP - CNPJ nº. 11.093.509/0001-42**

Lote	Item	Código	Und.	Especificação	Marca	Valor Unit.
1	1	266469	UND	Aspargo Pluma ( <i>Asparagus densiflorus</i> ), (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	GC	8,00
2	1	266475	UND	Beijinho ( <i>Impatiens walleriana</i> ), (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	GC	8,38
4	1	267218	UND	Caládio - <i>Caladium bicolor</i> , (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	GC	25,00
5	1	266482	UND	Calêndula ( <i>Calendula officinalis</i> ), (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	GC	4,15

Fonte: Ata de Registro de Preço PE nº 335/2021 – VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA.- EPP

50	3.000	unid	Aspargo Pluma ( <i>Asparagus densiflorus</i> )	28,00	84.000,00
51	1.000	unid	Barba-de-Serpente ( <i>Ophiopogon jaburan</i> )	4,80	4.800,00

Fonte: Orçamento PE 103/2023 – VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA. – EPP

Com relação a muda de Sete-léguas (*Podranea-ricasoliana*), verificou-se que foi apresentado pelo fornecedor VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA. -EPP, O VALOR DE R\$ 13,00 na Ata de Registro de preço do PE 336/2023 (com validade até 01/03/2023), todavia, no PE nº 103/2023 a mesma empresa orçou a referida muda a R\$ 48,00. Considerando as informações apresentadas, houve uma variação de 269% com relação ao valor dos itens empenhados e os orçados entre as licitações citadas.

**VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA. - CNPJ nº. 11.093.509/0001-42**

Lote	Item	Código	Und.	Especificação	Valor Unit.
3	1	246234	UND	Moreia Branca ( <i>Moraea iridioides</i> ), altura mínima 60 cm, flor branca	4,80
6	1	266539	UND	Orelha de Elefante ( <i>Alocasia macrorrhizos</i> )	28,00
7	1	266541	UND	Orquídea Chuva de Ouro ( <i>Oncidium baueri</i> )	30,00
10	1	266543	UND	Palmeira areca ( <i>Dypsis lutescens</i> )	32,00
11	1	266544	UND	Perpétua ( <i>Gomphrena globosa</i> )	9,00
17	1	266553	UND	Samambaia Americana ( <i>Nephrolepis exaltata</i> )	12,00
18	1	266554	UND	Samambaia Hawaiana ( <i>Nephrolepis exaltata</i> "Marisa")	14,00
19	1	266555	UND	Sete léguas ( <i>Podranea ricasoliana</i> )	13,00

Fonte: Ata de Registro de Preços- PE 336/2023 – VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA.

92	40	unid	Sete-léguas ( <i>Podranea-ricasoliana</i> )	48,00	1.920,00
----	----	------	---	-------	----------

FONTE: Orçamento – VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA.

Do exposto, novamente há a presença de fragilidade quanto aos orçamentos apresentados pela empresa no Pregão, tendo em vista que sequer está próximo ao preço fornecido pela empresa em licitação anterior, cujo vencimento da ata do registro de preço coincide com o período em que foi realizado o orçamento. Destaca-se, ainda, que as pequenas alterações apresentadas nos descritivos, s.m.j., não são suficientes para justificarem a elevação dos preços das mudas.

### 3.3 DO PREGÃO ELETRÔNICO 104/2023

De modo semelhante ao PE 103/2023, o PE 104/2023 apresenta considerável diferença entre os valores orçados e empenhados em licitações anteriores para os itens Cica (Cycas Revoluta), Guaimbê (Philodendrop Bipinnatifidum), Chuva de prata (Leucophyllum frutescens), Alamanda (Allamanda Cathartica), Primareva (Bougainvillea Glabra).

- **Muda de Cica (Cycas Revoluta)**

Cód.	Descrição	Quant. (PE 104/2023)	Valor Máximo Unitário PE 104/2023	Valor 335/2021 EDITAL	Valor 335/2021 Empenhado
266485	Cica (Cycas revoluta)	60	120,00	120,00	54,90

Para este item, verifica-se que o fornecedor VIVEIRO MUDAS MEURER LTDA. – ME apresentou em orçamento para o PE nº 104/2023 o valor de R\$ 120,00 para a muda da planta Cica, entretanto no PE 335/2021, cuja Ata de Registro de Preço venceu em 23/12/2023, o valor fixado para a mesma planta foi de R\$ 54,90 a muda.

73	60	unid	Cica (Cyca revoluta)	R\$ 120,00	R\$ 7.200,00
----	----	------	----------------------	------------	--------------

Fonte: orçamento para o PE 104/2023 – VIVEIRO MUDAS MEURER LTDA. -Me

**VIVEIRO DE MUDAS MEURER LTDA. - ME - CNPJ nº. 07.168.382/0001-06**

Lote	Item	Código	Und.	Especificação	Marca	Valor Unit.
6	1	266489	UND	Dianela (Dianella tasmanica), (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	JM	9,99
9	1	266465	UND	Agave dragão (Agave attenuata), (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	JM	28,90
14	1	266472	UND	Bambuzinho-de-jardim(Bambusa textilis gracilis), (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	JM	21,99
19	1	266480	UND	Buxinho (Buxus sempervirens), (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	JM	29,90
20	1	266483	UND	Calliandra (Calliandra tweedii), (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	JM	26,40
21	1	266484	UND	Capim do texas (Pennisetum setaceum rubrum), (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	JM	11,85
22	1	266485	UND	Cica (Cycas revoluta), (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	JM	54,90
23	1	266486	UND	Cica circinalis, (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	JM	89,90

Ante ao exposto, não é possível compreender a razão para a elevação do valor em 119%.

- **Muda de Guaimbê (Philodendron Bipinnatifidum)**

Cód.	Descrição	Quant.	Valor Máximo Unitário (PE 104/2023)	Valor 304/2021 EDITAL	Valor 304/2021 Empenhado
266505	Guaimbê (Philodendron bipinnatifidum)	400	44,00	37,00	12,00

Com relação ao item supracitado, a empresa VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA., orçou o valor da muda a R\$ 38,00, enquanto que no PE 304/2021 em Ata de Registro de Preço a mesma empresa fixou o preço de R\$ 12,00 por muda.

80	400	unid	Guaimbê banana de macaco (Philodendron bipinnatifidum)	38,00	15.200,00
----	-----	------	--	-------	-----------

Fonte: Orçamento para o PE 104/2023 – VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA.,

14	1	266505	UND	Guaimbê (Philodendron bipinnatifidum), (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	GC	12,00
----	---	--------	-----	--	----	-------

Fonte: Ata de Registro de Preço- PE 304/2021 – VIVEIRO IRMÃOS PNHO LTDA.

No caso deste item, o valor orçado pela empresa fornecedora e o preço praticado no PE 304/2021 apresentou variação de 217%.

- **Muda de Folha-de-Prata/Chuva de prata (*Leucophyllum frutescens*)**

Cód.	Descrição	Quant.	Valor Máximo Unitário (PE 104/2023)	Valor 304/2021 EDITAL	Valor 304/2021 Empenhado
273053	Chuva de prata ( <i>Leucophyllum frutescens</i> )	500	34,30	21,00	14,00

Para a muda de Folha-de-Prata, a empresa VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA apresentou orçamento a R\$ 38,00 a unidade, enquanto que no PE 304/2021 a muda da mesma planta foi fornecida pelo preço de R\$ 14,00.

88	500	unid	Chuva de prata ( <i>Leucophyllum frutescens</i> )	38,00	14.000,00
----	-----	------	---	-------	-----------

Fonte: Orçamento PE 104/2023 – VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA.

11	1	266502	UND	Folha-de-prata ( <i>Leucophyllum frutescens</i> ), (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	GC	14,00
----	---	--------	-----	--	----	-------

Fonte: Ata de Registro de Preço- PE 304/2021

Considerando os valores apresentados em ambas as licitações, tem-se uma variação no valor unitário de 171%.

- **Muda de Alamanda (*Allamanda Cathartica*)**

Cód.	Descrição	Quant.	Valor Máximo Unitário	Valor 335/2021 EDITAL	Valor 335/2021 Empenhado
273800	Alamanda ( <i>Allamanda cathartica</i> )	150	30,10	40,00	10,00

Para a muda de Alamanda, verificou-se que a empresa VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA.-EPP apresentou orçamento para o PE 104/2023 com o valor de

R\$ 38,00 a unidade, no entanto, há na Ata de Registro de Preços a fixação do valor de R\$ 10,00 para cada muda.

98	150	UND	Alamanda (Allamanda cathartica)	38,00	5.700,00
----	-----	-----	---------------------------------	-------	----------

Fonte: Orçamento PE 104/2023- VIVEIRO IRMÃOS PINHO LTDA.-EPP

10	1	266466	UND	Alamanda Amarela (Allamanda Cathartica), (conforme Memorial Descritivo no Anexo VIII do Edital).	GC	10,00
----	---	--------	-----	--	----	-------

Fonte: Ata de Registro de Preço – PE 335/2021

Considerando os valores apresentados em ambas as licitações, tem-se uma variação no valor unitário de 280%.

- **Muda de Primavera (Bougainvillea Glabra)**

Cód.	Descrição	Quant.	Valor Máximo Unitário	Valor 336/2021 EDITAL	Valor 336/2021 Empenhado
266549	Primavera (Bougainvillea glabra)	150	49,00	32,30	15,80

Referente a muda de Primavera, a empresa VIVEIRO DE MUDAS MEURER apresentou orçamento no PE 104/2023 com o valor de R\$ 40,00 a unidade, todavia, no PE 336/2021, cuja Ata de Registro de Preço apresentava validade até 01/03/2023, o valor fixado foi de R\$ 15,80.

**VIVEIRO DE MUDAS MEURER LTDA. - ME - CNPJ nº. 07.168.382/0001-06**

Lote	Item	Código	Und.	Especificação	Marca	Valor Unit.
1	1	266531	UND	Margarida Azul (Felicia Amelloides)	JM	10,30
2	1	266532	UND	Margarida Cabo (Osteospermum ecklonis)	JM	10,90
8	1	266540	UND	Orquídea grapete (Spathoglottis unguiculata)	JM	80,00
12	1	266545	UND	Pingo de Ouro (Duranta erecta aurea)	JM	2,80
13	1	266546	UND	Piteira do caribe (Agave angustifolia Haw)	JM	27,95
15	1	266549	UND	Primavera (Bougainvillea glabra)	JM	15,80

Fonte: Ata de Registro de Preços- PE 336/2021 – VIVEIRO DE MUDAS MEURER LTDA.-ME

102	150	UND	Primavera (Bougainvillea glabra)	R\$ 40,00	R\$ 6.000,00
-----	-----	-----	----------------------------------	-----------	--------------

Fonte: Orçamento PE 104/2023 – VIVEIRO DE MUDAS MEURER LTDA.-ME

Considerando as informações apresentadas há variação do valor unitário do item nas licitações de 153%. Trata-se, s.m.j., de pesquisa de preço destoa do princípio da razoabilidade.

### 3.4 DA OBRIGAÇÃO LEGAL DE REALIZAR PESQUISA DE PREÇOS CONSISTENTES

É imprescindível destacar que o Tribunal de contas da União, na Cartilha de Licitações e Contratos apresenta a seguinte orientação sobre a **importância da pesquisa de preços prévia**:

“Preços coletados devem ser pesquisados em condições semelhantes às solicitadas no procedimento licitatório e se referir a objeto idêntico ao da licitação. Pesquisa de preços é procedimento prévio e indispensável à verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação. Pesquisar preços é procedimento obrigatório prévio à realização de processos de contratação pública.”

Reforçando este entendimento, em Acórdão 299/2011<sup>4</sup> o TCU, tratou de Pregão Eletrônico em que os preços finais ficaram 55% menores que os estimados, chegando a 70% de diferença. Segundo o respectivo Tribunal:

2.1. A pesquisa de preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de processos de contratação pública, pois serve de base para verificação de existência de recursos orçamentários suficientes para cobrir o pagamento de tais despesas, além de servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas, conforme previsto no inciso IV, art. 43, da Lei nº 8.666/1993.

2.2. Falhas na estimativa que levem a preços subestimados podem provocar o fracasso da licitação, por falta de interessados, enquanto que **preços superestimados podem levar a Administração a realizar contratações desvantajosas.**

(...)

2.5. A estimativa de preços realizada pela entidade foi superestimada em 55% em relação aos preços finais obtidos no Pregão nº 5/2009, indo de encontro ao entendimento desta Corte de Contas que determina a realização de estimativas corretas dos valores a serem contratados. Cite-se o sumário do Acórdão 1108/2007-TCU-Plenário: **‘Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade**

<sup>4</sup> Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1170752/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1170752/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse)

---

**seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado’.**

(...)

2.10. De fato, a estimativa de preços deve considerar, além de consultas a fornecedores, outras referências igualmente importantes, tais como: contratações de outros órgãos, valores registrados no Sistema de Registro de Preços praticados no Siasg e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, conforme art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993 e item 9.1.12 do Acórdão 265/2010-TCU-Plenário.(Grifou-se)

Vê-se, portanto, que o fato de o preço cair em níveis muito acentuados no momento da disputa, pode ser reflexo de uma pesquisa de preços inconsistente. Além disso, quando a pesquisa de preços é **superestimada existe o risco de que a Administração realize contratações desvantajosas, o que não é aceitável.**

Ainda, não é demais pontuar que conforme o julgado acima exposto, nos termos do Acórdão 1108/2007, o Tribunal de Contas da União foi categórico em afirmar que é inadmissível que a pesquisa de preços seja feita destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, sendo que neste caso o OSM por meio do presente ofício, demonstra que **existe forte indício de problemas nos orçamentos levantados para embasar o preço máximo dos Pregões Eletrônicos 102/2023, 103/2023 e 104/2023 tendo em vista a evidente discrepância de preços orçados por empresas na fase interna da licitação em relação aos preços que as mesmas empresas forneceram as mesmas mudas para a Prefeitura recentemente, por meio de outras contratações.**

Há, ainda, que se mencionar o PE nº 100/2023 em que valores apresentados nos orçamentos permaneceram baixos em comparação com edital anterior. Neste sentido, s.m.j., não é possível compreender a lógica realizada quanto a variação dos preços e a análise feita pelos responsáveis pela Pesquisa de Preços. Foge à razoabilidade o valor das mudas de plantas no PE nº 100/2023 permanecerem em patamares baixos enquanto nas demais licitações 102,103,104 ocorrer significativo aumento do valor. Considerando que trata-se de um ramo no mercado, qual seja, mudas de plantas, razoável seria que a média da variação ocorresse no gênero “mudas de plantas” como um todo. Como exemplo cita-se a muda de planta Hera Roxa, fornecida pela empresa VIVEIRO IRMÃOS PINHO



---

LTDA., no PE nº 304/2021 pelo valor de R\$ 13,50, enquanto no PE nº 100/2023 a mesma empresa orçou a muda a R\$ 1,60.

Nota-se, portanto, que, s.m.j., a pesquisa de preços dos editais é frágil, pois conforme exposto, foi possível verificar clara variação de valores para itens muito semelhantes em curto período de tempo, tal situação pode contribuir para a aquisição de itens a preços superiores. Além disso, não é demais ressaltar que a finalidade da exigência de realizar a pesquisa de preços prévia é **atingir o preço MÉDIO de mercado** no edital. Mas isto não quer dizer que para alcançar o efetivo desse escopo (preço de mercado), basta que a Administração Pública obtenha os documentos correspondentes aos orçamentos, pois tal procedimento não pode ser entendido como mera formalidade. No caso ora em análise, por exemplo, existem orçamentos, porém o valor máximo não está confiável, devido a inexplicada disparidade entre os preços orçados por empresas que entregam as mesmas mudas para a prefeitura por meio de outra contratação, com valores muito abaixo dos orçados.

É exatamente para que se atinja o real preço médio de mercado que, após realizar o orçamento, deve-se fazer **uma análise eficiente e criteriosa em relação aos documentos coletados, para perceber se o conjunto de orçamentos realizados é fidedigno e capaz de demonstrar, de forma real e clara, que o preço máximo da licitação reflete o preço médio de mercado**. Constatando-se que isso não ocorreu, as pesquisas devem continuar para alcançar este preço real de mercado, podendo o Poder Público recorrer até mesmo a uma multiplicidade de fontes de pesquisa para estabelecer no edital o real preço de mercado.

Cabe mencionar que, para possuir uma pesquisa de preços adequada, dentro da legalidade e atendendo adequadamente ao **Princípio da Transparência**, caberia a Administração, neste caso específico, possuir uma postura ativa no sentido de compreender a discrepância entre o preço orçado pelas empresas na fase interna do processo e o preço que elas mesmas entregaram o item para a Prefeitura por meio de contratação anterior. Para tal, seria necessário, por exemplo, nova pesquisa de preços ou até mesmo questionar as empresas já pesquisadas em relação aos valores que elas apresentaram para a PMM.





Não é por outro motivo que o **Princípio da Eficiência** deve ser observado pela Administração nas suas contratações. Segundo este princípio deve-se buscar a contratação que atenda exatamente às necessidades da Administração, com a qualidade esperada e com o **melhor preço**.

Assim, a preocupação do OSM neste ponto, é a análise crítica dos orçamentos, já que apenas com esta criteriosa análise destes documentos essenciais ao procedimento licitatório poderá se falar em bom e adequado planejamento da licitação.

O fato é que, nos termos atuais, **não é possível afirmar que o preço máximo estabelecido pela Prefeitura nestes editais seja condizente com o preço médio de mercado**. Portanto este é um ponto muito importante do planejamento da licitação e que **está totalmente obscuro nestes editais**, podendo levar a Prefeitura a uma **contratação não vantajosa para o Município**.

Ante ao exposto, resta evidente a necessidade de a Administração Pública rever a pesquisa de preços realizada, a fim de atender integralmente à Lei, os princípios da razoabilidade, economicidade, eficiência e transparência, e ainda à orientação do Tribunal de Contas da União.

#### 4) CONCLUSÃO:

Por todo o exposto, considerando que:

- a) Há no presente momento 4 licitações abertas, por Sistema de Registro de Preços, para a aquisição de mudas de plantas, flores e materiais em atendimento às necessidades do Viveiro Municipal, que juntas correspondem ao valor máximo estimado de **R\$ 4.558.591,00**;
- b) Que o Pregão Eletrônico nº 100/2023 apresenta valor máximo de R\$ 2.529.525,00 com quantidades estimadas muito superiores às determinadas em licitações realizadas no ano 2021, inclusive com itens que apresentam aumento de 37.400%.



- c) Que a quantidade estimada pela PMM de determinados itens do PE nº 100/2023 (indicados nos quadros 01 e 02) está consideravelmente desproporcional à quantidade empenhada em licitação anterior, chegando a atingir um aumento de 52.717%;
- d) Que nos Pregões Eletrônicos nº 102, 103 e 104/2023 apresentam valores unitários estimados muito superiores aos valores da contratação anterior;
- e) Que não é compreensível o valor das mudas de plantas no PE nº 100/2023 permanecer em patamares baixos enquanto nas demais licitações 102,103,104/2023 ocorrer aumento significativo do valor, mesmo se tratando de um mesmo objeto;
- f) Que não há indicação de como se chegou à quantidade indicadas, em completo desacordo com o histórico de licitações anteriores;
- g) Que nos Pregões Eletrônicos nº 100,102,103,104/2023 não constou qualquer estudo ou mapeamento dos locais onde será realizado o serviço, ou áreas atendidas, apresentando apenas justificativas genéricas;
- h) Que a discricionariedade da Administração Pública não a isenta de realizar Registro de Preço bem planejado e que apresente expectativas reais, vez que, de certo modo o Sistema de Registro de Preços acaba por também gerar expectativas ao fornecedor, influenciando também na economia de escala;
- i) Que o princípio da razoabilidade não está sendo contemplado nos Pregões Eletrônicos nº 100,102,103,104/2023.



Por fim, apesar de a Prefeitura justificar que há na cidade 79 praças, 14 canteiros e também sendo de conhecimento público que há um viveiro municipal, importante compreender quantos servidores, equipamentos e caminhões estão disponíveis para o plantio, manutenção e cuidado de mais de 1,6 milhões de mudas para o período de 12 meses.

**Solicita-se:**

**A IMPUGNAÇÃO dos Pregões Eletrônicos nº 100, 102, 103, 104/2023**, pelas razões supracitadas, devendo a PMM reavaliar a licitação e realizar os ajustes pertinentes para garantir a real necessidade, razoabilidade e economicidade na aquisição dos itens e na prestação de serviços.

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 02 (dois) dias úteis, nos termos do artigo 23, § 1º do Decreto Federal n.º 10.024/2019.

Atenciosamente,

SER/OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ  
Cristiane Mari Tomiazzi  
Presidente