



Ofício nº. 028/2019 – OSM/OP

Maringá, 15 de fevereiro 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 **IMPUGNAÇÃO à Concorrência nº. 004/2019 - processo n.º 272/2018**, nos termos seguintes:

1) DO OBJETO DA LICITAÇÃO

Trata-se de licitação que se destina a *“contratação de empresa especializada para prestação de serviços em desenvolvimento, manutenção e suporte técnico, para realização dos seguintes serviços: Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e; Desenvolvimento do Módulo NOTA MARINGÁ; Desenvolvimento do Módulo Controle Gerencial da Produção através de pontuação; Desenvolvimento do Módulo Declaração Mensal para instituições financeiras e Reestruturação da Base do Sistema ISS-e, vinculado à Secretaria Municipal da Fazenda - SEFAZ”*. A abertura dos envelopes está marcada para o dia 25/02/2019, às 09h00 e a licitação será do tipo Técnica e Preço.

No Anexo I do edital constou o seguinte:



LOTE ÚNICO – AMPLA CONCORRÊNCIA PARA EMPRESAS DE QUAISQUER PORTES

VALOR MÁXIMO DA LICITAÇÃO: **R\$ 1.729.172,05 (Um milhão, setecentos e vinte nove mil, cento e setenta e dois reais e cinco centavos):**

Item	Cód.	Unid.	Quant.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
01	203468	mensal	3	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e em funcionamento (mensal). NOTA: Conforme cláusula 9.3.1. do Projeto Básico.	45.000,00	135.000,00		
02	203468	mensal	3	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e após entrega do módulo Nota Maringá(mensal). NOTA: Conforme cláusula 9.3.1. do Projeto Básico	55.000,00	165.000,00		
03	203468	mensal	3	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e e após entrega do módulo Declaração Mensal para Instituições Financeiras (mensal). NOTA: Conforme cláusula 9.3.1. do Projeto Básico.	62.000,00	186.000,00		
04	203468	mensal	3	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e e após entrega do módulo Controle Gerencial da Produção (mensal). NOTA: Conforme cláusula 9.3.1. do Projeto Básico.	67.000,00	201.000,00		
05	962	Unid.	1	Desenvolvimento do Módulo Nota Maringá conforme Anexo II (do Projeto Básico), incluindo suas documentações. NOTA: pago na entrega do módulo, conforme item 6.2.6 do Projeto Básico.	332.084,10	332.084,10		
06	962	Unid.	1	Desenvolvimento do Módulo Declaração Mensal para Instituições Financeiras conforme Anexo IV (do Projeto Básico), incluindo suas documentações. NOTA: pago na entrega do módulo, conforme item 6.2.6 do Projeto Básico.	222.139,11	222.139,11		
07	962	Unid.	1	Desenvolvimento do Módulo Controle Gerencial da Produção através de pontuação conforme Anexo III (do Projeto Básico), incluindo suas documentações. NOTA: pago na entrega do módulo, conforme item 6.2.6 do Projeto Básico.	221.940,18	221.940,18		
08	962	Unid.	1	Reestruturação da Base do Sistema ISS-e conforme Anexo V (do Projeto Básico), incluindo suas documentações. NOTA: pago na entrega do módulo, conforme item 6.3.4 do Projeto Básico.	266.008,66	266.008,66		
VALOR TOTAL DA PROPOSTA							R\$	

O valor máximo total previsto foi de R\$ 1.729.172,05 em Regime de Execução por Empreitada por Preço Global. Nestes termos, uma única empresa deverá executar todos itens deste edital.

2) DOS ORÇAMENTOS

Na a fase interna da licitação, conforme análise do Processo n.º 272/2018, a PMM contatou, via *e-mail*, 15 (quinze) empresas a fim de solicitar orçamentos, porém, apenas 02 (duas) delas tiveram o interesse em repassar este documento, quais sejam: 1) Paliari Engenharia de Software (09.427.889/0001-62); e 2) Sysmar Informática Ltda. (CNPJ: 00.850.753/0001-96).

2.1 Empresas Pesquisadas X Empresas que Apresentaram Orçamentos

Antes de passar para a análise dos orçamentos apresentados, é imprescindível pontuar que embora a Prefeitura tenha conseguido identificar 15 empresas do ramo, visto que fez o encaminhamento do edital para estas empresas solicitando o orçamento e, portanto, depreende-se que sejam do ramo de atividade pertinente ao objeto, apenas 2 (duas) empresas se interessaram em atender à PMM, conforme exposto acima.

É digno de nota este fato porque não parece comum que apenas 13% das empresas do ramo contatadas tenham demonstrado interesse no objeto da licitação. Ainda mais considerando que se trata de licitação de elevado valor econômico.

Neste íterim, fazendo uma análise crítica do procedimento, seria razoável supor que o motivo para este não interesse das empresas, dentre outros possíveis, também poderia residir no fato de existir algum problema com o projeto básico.

Ou seja, considerando que de 15 empresas apenas 2 se interessaram em participar, caberia à PMM verificar se o projeto básico estava claro e sem exigências que restringissem a participação de forma não justificada, portanto indevida, visto que este é um motivo relevante que poderia ter levado ao desinteresse das empresas.

É sabido que o desenvolvimento de um software pode até ser considerado complexo e que exige uma descrição detalhada do que se pretende com aquela ferramenta. Porém, também é notório que existem muitas empresas capacitadas para o desenvolvimento de softwares e com as mais variadas funções, bastando para isso que o interessado faça a descrição da



funcionalidade que necessita, podendo ainda fazer exigências técnicas que sejam necessárias.

Para a Administração Pública, por fazer uso dos recursos dos cidadãos é imperioso que as exigências feitas sejam apenas aquelas estritamente necessárias para o bom funcionamento e desempenho do objeto pretendido. Não é permitido, devido a toda uma sistemática principiológica que rege a Administração Pública e as compras feitas pelos órgãos desta Administração, que haja descrições limitadoras do objeto sem a devida motivação. Assim, todas as exigências feitas devem ser relativas àquilo que for estritamente necessário, isso porque, tudo que exorbitar o necessário e não puder ser justificado de forma objetiva, não poderá ser solicitado no objeto da licitação.

O que se quer dizer é que, no caso ora em análise, apenas o fato de terem sido contatadas 15 (quinze) empresas não demonstra, por si só, que o processo esteja dotado do adequado planejamento, muito pelo contrário, considerando que apenas 2 (duas) destas empresas se interessaram, seria imprescindível a PMM entender, por meio de uma análise crítica do procedimento, qual seria a razão desta ocorrência e identificando o problema, se estivesse relacionado com a atuação da PMM (como seria o caso, por exemplo, dos descritivos dos objetos obscuros ou demasiado restritivos sem justificativas) corrigi-los a fim de que o planejamento da licitação estivesse em conformidade com a lei e apto a garantir uma contratação vantajosa para a PMM. Inclusive, conforme será melhor detalhado nos itens que seguem, em relação aos dois únicos orçamentos conseguidos, uma das empresas que apresentou este documento já mantém relações contratuais com a Prefeitura de Maringá desde, pelo menos, o ano de 2010, enquanto que a outra não apresentou o orçamento para todos os itens, ainda que a licitação seja global, isso é, com a exigência de que uma única empresa seja responsável pela execução de todos os itens.

Neste passo, a princípio, não é possível saber qual seria o motivo deste não interesse por grande parte das empresas contatadas, se, de fato, nenhuma delas consegue desenvolver esse tipo de software para a PMM, ou se o Projeto Básico apresenta problemas em sua estruturação relacionados aos descritivos do objeto a ser contrato, isto é, com possíveis restrições injustificadas da ampla concorrência, ou ainda se haveria algum outro problema.

Por isso, vale destacar que é essencial a análise crítica dos orçamentos a fim de que a própria Prefeitura possa verificar o que está dificultando, neste caso, que se consiga os orçamentos, ainda que tenha entrado em contato com



15 empresas. A fragilidade reside no fato de não se ter percebido nos autos, por parte da PMM, este tipo de análise crítica, no sentido de fazer, por exemplo, uma reanálise do descritivo dos objetos a fim de verificar se existiria alguma exigência restritiva da ampla concorrência sem justificativa, dentre outras ações possíveis que buscassem compreender as razões da dificuldade em se conseguir orçamento.

Vale dizer que esta análise crítica irá se consolidar em forma de documentos contendo as diligências realizadas, os fatos constatados e a justificativa por escrito dos motivos que levaram a Prefeitura, diante de determinado cenário, a tomar uma e não outra decisão. Porém, nada disso pode ser localizado no procedimento ora em análise.

Sobre a necessidade de motivação dos atos dentro dos procedimentos licitatórios, Marçal Justen Filho preleciona:

É irrelevante que o art. 3.º da Lei 8.666/1993 não aluda ao princípio da motivação. A motivação consiste na enunciação pelo agente estatal das razões de fato e de direito em que se alicerça a decisão adotada. Traduz exatamente o processo interno do sujeito, envolvendo a sua compreensão relativamente aos eventos ocorridos no mundo dos fatos e a interpretação adotada para as normas, de que deriva a decisão adotada.¹

Esclarece-se, assim, que não basta que uma decisão seja tomada com base em ideias de um ou outro agente público, pois estaria caracterizada a subjetividade da escolha. Seria necessário, neste caso, que se demonstrasse com base em apontamentos de ordem técnica qual a motivação para considerar que o fato de, dentre 15 empresas pesquisadas, apenas 2 demonstrarem interesse no objeto da licitação, é suficiente para dar continuidade a um procedimento de vultoso valor econômico como a CC n.º 004/2019.

Assim, não há, a princípio, discussão a respeito da quantidade de orçamentos conseguidos nem mesmo da quantidade de empresas que foram pesquisadas, mas sim se teria havido, por parte da Prefeitura, a essencial análise crítica de todo esse cenário, isto é, da busca de orçamento com 15 empresas e de apenas se ter conseguido orçamento com duas delas.

E fazendo a análise sobre este viés, não está claro, da análise dos autos, qual seria o motivo para esta dificuldade da Prefeitura em conseguir os

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16º Ed., Revista dos Tribunais: São Paulo. p. 90.

orçamentos. Portanto, essa situação, já demonstra uma gravíssima falha no planejamento da CC n.º 004/2019 visto que não houve investigação da PMM a fim de compreender e sanar os possíveis erros que podem ter levado a este desinteresse das empresas.

2.2 Orçamentos que Embasaram a Concorrência n.º 004/2019

Ademais, continuando com a análise dos orçamentos, vê-se que, em um primeiro momento, conforme fl. 3 do processo, os itens foram previstos e solicitados da seguinte forma:

Tipo Despesa	Item	Descrição	Valor
Serviço	5.1.1	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e e todos os seus módulos, incluindo sua documentação, conforme Anexo I	(R\$), dividido em 24 parcelas mensais de (R\$), reajustado de acordo com o item 6.2.7
Serviço	5.1.2	Desenvolvimento do Módulo Nota Maringá conforme Anexo II, incluindo suas documentações	(R\$), pago na entrega do módulo, conforme item 6.2.6
Serviço	5.1.3	Desenvolvimento do Módulo Controle Gerencial da Produção através de pontuação conforme Anexo III, incluindo suas documentações	(R\$), pago na entrega do módulo, conforme item 6.2.6
Serviço	5.1.4	Desenvolvimento do Módulo Declaração Mensal para Instituições Financeiras conforme Anexo IV, incluindo suas documentações	(R\$), pago na entrega do módulo, conforme item 6.2.6
Serviço	5.1.5	Reestruturação da Base do Sistema ISS-e conforme Anexo V, incluindo suas documentações	(R\$), pago na entrega do módulo, conforme item 6.3.4

Apenas se previa um único item para os serviços de manutenção e havia a previsão destes serviços pelo período de 24 meses (item 5.1.1).

Nestes termos, as empresas foram contatadas para apresentar orçamentos, e, conforme já mencionado, apenas duas empresas mandaram estes documentos. Vejamos:

- PALIARI ENGENHARIA DE SOFTWARE (07/02/2018) – fl. 110
Valor total: R\$ 2.309.200,00



Item	Descrição	Quantidade	Valor Unitário	Total
5.1.1	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e e todos os seus módulos, incluindo sua documentação, conforme Anexo I	24	R\$ 55.000,00	R\$ 1.320.000,00
5.1.2	Desenvolvimento do Módulo Nota Maringá conforme Anexo II, incluindo suas documentações	1	R\$ 490.000,00	R\$ 490.000,00
5.1.3	Desenvolvimento do Módulo Controle Gerencial da Produção através de pontuação conforme Anexo III, incluindo suas documentações	1	R\$ 153.600,00	R\$ 153.600,00
5.1.4	Desenvolvimento do Módulo Declaração Mensal para Instituições Financeiras conforme Anexo IV, incluindo suas documentações	1	R\$ 192.000,00	R\$ 192.000,00
5.1.5	Reestruturação da Base do Sistema ISS-e conforme Anexo V, incluindo suas documentações	1	R\$ 153.600,00	R\$ 153.600,00

- SYSMAR INFORMÁTICA LTDA. (23/04/2018) – fl. 117

Valor total: R\$ 2.680.527,55

Tipo	Item	Descrição	valor
Serviço	5.1.1	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e e todos os seus módulos, incluindo sua documentação conforme anexo I	R\$ 1.585.383,45, dividido em 24 parcelas de R\$ 66.057,64
Serviço	5.1.2	Desenvolvimento do Módulo Nota Maringá conforme Anexo II, incluindo suas documentações	R\$ 174.168,21 pago na entrega do módulo
Serviço	5.1.3	Desenvolvimento do Módulo Controle Gerencial da Produção através de pontuação conforme Anexo III, incluindo suas documentações	R\$ 290.280,35 pago na entrega do módulo
Serviço	5.1.4	Desenvolvimento do Módulo Declaração Mensal para Instituições Financeiras conforme Anexo IV, incluindo suas documentações	R\$ 252.278,22 pago na entrega do módulo
Serviço	5.1.5	Reestruturação da Base do Sistema ISS-e conforme, Anexo V, incluindo suas documentações	R\$ 378.417,32 pago na entrega do módulo
Valor total da proposta é de			R\$ 2.680.527,55

Após, nas fls. 120 a 141 do processo, vê-se que houve alteração do Projeto Básico, sendo que, dentre as alterações, passou a constar na tabela do Anexo I:

5.1 Dos Serviços:						
Item	Código	Unid	Qnt de	Descrição	Valor Unitário	Valor Total
01	203468	mensal	3	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e em funcionamento (mensal)	R\$ 45.000,00	R\$135.000,00 Conforme cláusula 9.3.1.
02	203468	mensal	3	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e após entrega do módulo Nota Maringá(mensal)	R\$ 55.000,00	R\$ 165.000,00 Conforme cláusula 9.3.1.
03	203468	mensal	3	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e e após entrega do módulo Declaração Mensal para Instituições Financeiras (mensal)	R\$ 62.000,00	R\$ 186.000,00 Conforme cláusula 9.3.1.
04	203468	mensal	3	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e e após entrega do módulo Controle Gerencial da Produção (mensal)	R\$ 67.000,00	R\$ 201.000,00 Conforme cláusula 9.3.1.
05	962	Unid.	1	Desenvolvimento do Módulo Nota Maringá conforme Documento III, incluindo suas documentações	R\$332.084,10	R\$ 332.084,10, pago na entrega do módulo, conforme item 6.2.6
06	962	Unid.	1	Desenvolvimento do Módulo Declaração Mensal para Instituições Financeiras conforme Documento IV, incluindo suas documentações	R\$ 222.139,11	R\$ 222.139,11, pago na entrega do módulo, conforme item 6.2.6
07	962	Unid.	1	Desenvolvimento do Módulo Controle Gerencial da Produção através de pontuação conforme Documento III, incluindo suas documentações	R\$ 221.940,18	R\$ 221.940,18, pago na entrega do módulo, conforme item 6.2.6
08	962	Unid.	1	Reestruturação da Base do Sistema ISS-e conforme Documento V, incluindo suas documentações	R\$ 266.008,66	R\$ 266.008,66, pago na entrega do módulo, conforme item 6.3.4

Total máximo para esta Licitação é de R\$ 1.729.172,05.

Vê-se que o serviço de manutenção foi dividido em 4 etapas de 3 meses cada (somando o total de 12 meses), com alteração do valor para mais cada vez que está finalizada a inserção de um novo módulo. Esta questão será melhor detalhada nos tópicos seguintes, por ora cabe mencionar que este documento (projeto básico) é datado de 28/06/2018.

Na sequência do processo, aparecem novos pedidos de orçamentos, para as mesmas empresas anteriormente contatadas e, novamente, apenas as empresas Paliari Engenharia de Software e Sysmar Informática Ltda. apresentaram orçamentos. Vejamos:

- 2º Orçamento da Paliari Engenharia de Software (14/06/2018) – Fls. 218 e 219



Valor total: R\$ 1.793.200,00

Item	Descrição	Parcelas	Valor unitário	Total
5.1.1	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e e todos os seus módulos, incluindo sua documentação, conforme Anexo I	12	R\$ 45.000,00	R\$ 540.000,00
5.1.1.a	Suporte técnico e manutenção do módulo Nota Maringá (Anexo II)	12	R\$ 10.000,00	R\$ 120.000,00
5.1.1.b	Suporte técnico e manutenção do módulo Controle Gerencial da Produção (Anexo III)	12	R\$ 5.000,00	R\$ 60.000,00
5.1.1.c	Suporte técnico e manutenção do módulo Declaração Mensal para Instituições Financeiras (Anexo IV)	12	R\$ 7.000,00	R\$ 84.000,00
5.1.2	Desenvolvimento do Módulo Nota Maringá conforme Anexo II, incluindo suas documentações	1	R\$ 490.000,00	R\$ 490.000,00
5.1.3	Desenvolvimento do Módulo Controle Gerencial da Produção através de pontuação conforme Anexo III, incluindo suas documentações	1	R\$ 153.600,00	R\$ 153.600,00
5.1.4	Desenvolvimento do Módulo Declaração Mensal para Instituições Financeiras conforme Anexo IV, incluindo suas documentações	1	R\$ 192.000,00	R\$ 192.000,00
5.1.5	Reestruturação da Base do Sistema ISS-e conforme Anexo V, incluindo suas documentações	1	R\$ 153.600,00	R\$ 153.600,00
Total geral		12	-	R\$ 1.793.200,00

- 2º Orçamento da Sysmar Informática Ltda. (02/07/2018) – fls. 221 e 222
Valor total: 2.680.527,55 (para 24 meses) e R\$ 1.887.835,83 (fazendo o cálculo para 12 meses que é o que foi previsto no novo Projeto Básico)

Tipo	Item	Descrição	valor
Serviço	5.1.1	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e e todos os seus módulos, incluindo sua documentação conforme anexo I	R\$ 1.585.383,45, dividido em 24 parcelas de R\$ 66.057,64
Serviço	5.1.2	Desenvolvimento do Módulo Nota Maringá conforme Anexo II, incluindo suas documentações	R\$ 174.168,21 pago na entrega do módulo
Serviço	5.1.3	Desenvolvimento do Módulo Controle Gerencial da Produção através de pontuação conforme Anexo III, incluindo suas documentações	R\$ 290.280,35 pago na entrega do módulo
Serviço	5.1.4	Desenvolvimento do Módulo Declaração Mensal para Instituições Financeiras conforme Anexo IV, incluindo suas documentações	R\$ 252.278,22 pago na entrega do módulo
Serviço	5.1.5	Reestruturação da Base do Sistema ISS-e conforme Anexo V, incluindo suas documentações	R\$ 378.417,32 pago na entrega do módulo
Valor total da proposta é de			R\$ 2.680.527,55

Comparando os dois orçamentos, temos o seguinte:

Item	Quantidade	PALIARI ENGENHARIA DE SOFTWARE	SYSMAR INFORMATICA LTDA	Variação percentual
5.1.1	12 meses	804.000,00	792.691,68	-1,4%
5.1.2	1	490.000,00	174.168,21	-64%
5.1.3	1	153.600,00	290.280,35	89%
5.1.4	1	192.000,00	252.280,35	31%
5.1.5	1	153.600,00	378.417,32	146%
TOTAL		1.793.200,00	1.887.837,91	5%

Vê-se que, embora os valores finais totais dos orçamentos sejam muito parecidos entre si, variando menos de R\$ 100.000,00 entre eles, os valores unitários dos itens diferem-se de maneira expressiva para quase todos os itens.

Isso é digno de nota visto que, partindo-se de uma análise crítica destes preços coletados, não parece compreensível a existência de grandes variações entre os preços das empresas pesquisadas, isso porque elas teriam apresentado orçamentos para exatamente os mesmos objetos.

Vê-se, por exemplo, que para o desenvolvimento do módulo Nota Maringá (item 5.1.2), existe uma diferença de R\$ 315.831,79 entre os preços localizados no mercado, ou seja, uma empresa (Sysmar) ofereceu um valor 64% menor que a outra empresa pesquisada (Paliari).



Já para o item 5.1.3 a Sysmar apresentou um valor 89% maior que o valor apresentado pela Paliari, e no item 5.1.5 o valor apresentado pela Sysmar foi 146% maior que o valor da empresa Paliari.

Neste ponto, vale dizer que a fase de pesquisas de preços e coleta de orçamentos não se destina, apenas, ao estabelecimento do preço máximo do edital, mas, fazendo parte do planejamento interno da licitação, se destina justamente a concretizar este planejamento, a fim de que a licitação gere um resultado vantajoso e, mais que isso, que esse resultado seja o mais vantajoso possível com a maior economia possível. Em outras palavras, o objetivo do planejamento é que a licitação seja eficiente e, como os orçamentos fazem parte deste planejamento, devem ser analisados a fim de auxiliar na construção deste procedimento que, concretamente, seja apto a esta finalidade.

Portanto, independentemente do valor final dos orçamentos, o fato de possuírem valores unitários tão divergentes é uma fragilidade grave e que deveria ter sido melhor avaliada pelos agentes públicos o que, da análise dos autos, não parece ter ocorrido.

Neste sentido, menciona-se que este fato pode ser mais um indicativo de que existe uma falha no projeto básico. Isso porque, a partir do momento em que duas empresas do mesmo ramo de atividade apresentam valores tão discrepantes entre si, dentre outros motivos, pode ter havido dificuldade de entendimento do descritivo do objeto e o orçamento pode ter sido feito para objetos distintos entre si.

Assim, o dever da Administração é claro no sentido de fazer essa verificação para entender qual o motivo da discrepância constatada, isto é, verificar se, de fato, as empresas apresentaram preços para serviços similares e se não for o caso, qual teria sido a razão para o erro das empresas no momento da cotação de preços. Após, em posse destas informações, a Administração poderá, de acordo com suas constatações, consertar as falhas existentes no procedimento. Inclusive, desta avaliação dos agentes públicos sobre os orçamentos discrepantes, poder-se-ia, até mesmo, chegar-se a conclusão de que essa variação de preços seria aceitável para este produto, porém, também neste caso, há o dever legal de constar nos autos do processo os motivos que embasaram tal conclusão.

Sem essa atuação ativa da Prefeitura, a coleta de orçamentos não passará de mera formalidade e não se estará cumprindo adequadamente a legislação



pertinente ao tema, já que, neste caso, o planejamento, e consequentemente a licitação, serão falhos.

Não tendo localizado no processo nenhuma demonstração de que a PMM foi diligente no sentido de esclarecer as discrepâncias localizadas nos custos unitários dos dois orçamentos coletados, uma vez mais se confirma a necessidade de impugnação do procedimento para a sua reanálise.

Já em relação a empresa Sysmar, chamou a atenção o fato de que esta empresa repetiu o seu primeiro orçamento na íntegra, com os mesmos valores inclusive e sem o acréscimo dos novos itens.

Em relação a este orçamento, considerando que se trata de licitação por empreitada global, e que todos os itens deverão ser realizados por uma mesma empresa, não é compreensível que a empresa Sysmar tenha deixado de apresentar preços para alguns itens nesta segunda oportunidade. Ainda mais considerando que ela já apresentou orçamento antes e não houve efetiva alteração dos serviços a serem orçados e contratados, mas apenas a discriminação destes serviços em itens distintos, de maneira mais detalhada.

Causa ainda mais estranheza a PMM ter aceitado e utilizado para a formação do preço máximo do edital o orçamento da Sysmar nestes termos, isto é, sem constar os valores de acordo com a alteração do Projeto Básico que desdobrou os serviços de manutenção em 4 etapas. Isso porque um orçamento nestes termos, ou seja, sem o valor de todos os itens do lote, considerando que se trata de licitação por empreitada global, não está apto para embasar o preço máximo da licitação.

Assim, efetivamente, a Prefeitura apenas possui um único orçamento apto a embasar o preço máximo da licitação, o que, por si só torna o procedimento muito fragilizado, além do que, conforme se passa a explicar, este único orçamento pertence a empresa que já possui relação contratual com a Prefeitura, pelo menos, desde de 2010.

3) DO HISTÓRICO DE CONTRATAÇÕES ENTRE A PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ E A EMPRESA PALIARI ENGENHARIA DE SOFTWARE

Analisando o Portal da Transparência do município e o banco de dados interno do OSM, que possui informações desde o ano de 2010, foi possível verificar as seguintes contratações entre a PMM e a empresa Paliari Engenharia De Software (09.427.889/0001-62):



<u>Descrição</u>	<u>Período dos Empenhos</u>	<u>Tipo Licitação</u>	<u>Nº Licitação</u>	<u>Nº Processo</u>	<u>Quantidade</u>	<u>Unidade</u>	<u>Valor Unitário</u>	<u>Valor Total</u>
Empresa para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados no SUPORTE e MANUTENÇÃO necessários para pleno funcionamento do PROGRAMA ISS FÁCIL e SISTEMA GESTOR DE OCORRÊNCIAS-SGO, incluindo mão-de-obra	12/02/2010	Convite	2/2009	6972/2009	4	MESES	6.580,00	26.320,00
Contratação de empresa para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados no suporte, manutenção e implementação necessários para o pleno funcionamento do PROGRAMA ISS FÁCIL e do SISTEMA GESTOR DE OCORRÊNCIAS, incluindo mão-de-obra	Maior/2010 - Maior/2013	Pregão	90/2010	557/2010	40	MESES	6.550,00	262.000,00
Empresa especializada para o desenvolvimento de um SISTEMA GESTOR DE ISSQN para a PMM composto pelos MÓDULOS DE NOTA FISCAL DE SERVIÇOS ELETRÔNICA, AIDF ELETRÔNICA, DECLARAÇÃO MENSAL DE SERVIÇOS ELETRÔNICA E GERENCIAMENTO FISCAL ELETRÔNICO	Ago/2011 - Jan/2015	Concorrência	30/2010	2129/2010	73	UND	10.359,59	756.250,00
Prestação de serviços de desenvolvimento de senha WEB dentro do sistema gestor ISSQN	Out/2014 - Jan/2015	Proc. Inexigibilidade	278/2014	1626/2014	6	MESES	6.600,00	39.600,00
Prestação de serviços de manutenção, atualização e suporte técnico ao sistema gestor de ISSQN e senha WEBProcesso nº. 596/2015-PMM.	Abril/2015 - Jan/2016	Proc. Inexigibilidade	152/2015	596/2015	12	UND	28.532,38	342.388,56
Prestação de serviços de manutenção, atualização e suporte técnico ao sistema gestor de ISSQN e senha WEB	Abril/2016 - Jan/2019	Proc. Inexigibilidade	145/2016	508/2016	35	MESES	33.770,05	1.181.951,92
TOTAL								2.608.510,48

Nota-se que, de 2010 até a presente data foi empenhado o valor de R\$ 2.608.510,48 em favor da empresa Paliari Engenharia De Software.

Esta empresa, em 2010, por meio de convite n.º 2/2009, foi contratada para "SUPORTE e MANUTENÇÃO necessários para pleno funcionamento do PROGRAMA ISS FÁCIL e SISTEMA GESTOR DE OCORRÊNCIAS-SGO". Após, também em 2010, essa mesma empresa foi a única participante e vencedora do Pregão Presencial n.º 90/2010 para novamente prestar "serviços técnicos profissionais especializados no suporte, manutenção e implementação necessários para o pleno funcionamento do PROGRAMA ISS FÁCIL e do SISTEMA GESTOR DE OCORRÊNCIAS" (conforme ATA N.º. 255/10). Essa contratação se estendeu por 40 meses (sendo emitido o último empenho em maio de 2013).



Concomitantemente, isto é, quando ainda prestava os serviços de manutenção licitados por meio do PP n.º 90/2010, a empresa Paliari Engenharia De Software foi contratada, por meio da concorrência n.º 30/2010 (que somente teve duas empresas participantes: Paliari e Simpliss Sistemas de Informação Ltda.), para “o desenvolvimento de um SISTEMA GESTOR DE ISSQN para a PMM composto pelos MÓDULOS DE NOTA FISCAL DE SERVIÇOS ELETRÔNICA, AIDF ELETRÔNICA, DECLARAÇÃO MENSAL DE SERVIÇOS ELETRÔNICA E GERENCIAMENTO FISCAL ELETRÔNICO”. Foram empenhadas 73 unidades do serviço, sendo o último empenho emitido em janeiro de 2015.

Em 2014, foi feito procedimento de inexigibilidade n.º 278/2014 em favor da empresa Paliari a fim de que esta empresa desenvolvesse “senha WEB dentro do sistema gestor ISSQN”. Foram 6 meses de serviço, sendo o último empenho emitido em janeiro de 2015.

Após, a partir de abril de 2015 os serviços de “manutenção, atualização e suporte técnico ao sistema gestor de ISSQN e senha WEB” passaram a ser feitos por procedimentos de inexigibilidade de licitação em favor da empresa Paliari (inexigibilidades 152/2015 e 145/2016). O último empenho para este objeto foi feito recentemente, em janeiro de 2019. Somando-se os empenhos destas duas inexigibilidades já foram prestados 47 meses destes serviços.

3.1 Do Valor Orçado pela Empresa Paliari Engenharia de Software para o Item 1 do Edital

Findo este breve relato histórico, chamou a atenção o orçamento que foi apresentado por esta mesma empresa na CC n.º 004/2019 ora em análise. A empresa Paliari, que foi a única a apresentar orçamento para todos os itens do lote da CC n.º 004/2019, orçou o valor de R\$ 45.000,00 para os serviços de manutenção do ISS-e atualmente em funcionamento (item 1 do edital).

Porém, se for analisado o último empenho emitido para esta empresa, que ocorreu no mês de janeiro do corrente ano, para realizar exatamente o mesmo tipo de serviço previsto no edital da CC n.º 004/2019, isto é, “manutenção e suporte técnico ao sistema gestor de ISSQN”, constata-se que foi empenhado o valor de R\$ 33.770,05. Há portanto, um aumento de mais de 25% em relação ao valor que ela repassou em orçamento para a PMM. Isso sem qualquer tipo de justificativa.



E analisando os autos, nota-se que não houve por parte da Prefeitura nenhum tipo de contato ou questionamento sobre este percentual de aumento da empresa Paliari que, como visto, já é sua contratada de longa data.

Seguramente um orçamento com um percentual de aumento tão elevado, sem qualquer justificativa nos autos, representa mais uma fragilidade do procedimento. Ainda mais considerando que o preço orçado pela empresa Paliari foi o preço efetivamente utilizado como preço máximo do item 1 da CC n.º 004/2019.

Não é demais dizer que este percentual de aumento não está compatível com nenhum índice de inflação e não existe qualquer justificativa nos autos para este aumento, reafirmando-se que o procedimento não poderá prosperar nestes termos sob pena de causar prejuízos, não apenas de ordem econômica, para o município.

4) DA CONTRADIÇÃO DO EDITAL

Outro ponto frágil e que demonstra o planejamento deficiente desta licitação se refere à previsão feita no Anexo I do edital sobre a execução dos serviços de manutenção e suporte do sistema de ISS (itens 1, 2, 3 e 4) e o período que foi estabelecido para a que as empresas pudessem terminar os módulos. Explica-se:

No Anexo I, no que se refere aos serviços de manutenção (itens 1, 2, 3 e 4), consta da seguinte forma:

Item	Cód.	Unid.	Quant.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
01	203468	mensal	3	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e em funcionamento (mensal). NOTA: Conforme cláusula 9.3.1. do Projeto Básico.	45.000,00	135.000,00		
02	203468	mensal	3	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e após entrega do módulo Nota Maringá(mensal). NOTA: Conforme cláusula 9.3.1. do Projeto Básico	55.000,00	165.000,00		
03	203468	mensal	3	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e e após entrega do módulo Declaração Mensal para Instituições Financeiras (mensal). NOTA: Conforme cláusula 9.3.1. do Projeto Básico.	62.000,00	186.000,00		
04	203468	mensal	3	Suporte técnico e manutenção do Sistema ISS-e e após entrega do módulo Controle Gerencial da Produção (mensal). NOTA: Conforme cláusula 9.3.1. do Projeto Básico.	67.000,00	201.000,00		

Vê-se que o item 1, se destina a manutenção do sistema ISS que está atualmente em funcionamento na PMM e foi previsto um período de 3 (três) meses para este tipo de manutenção.



Após, o item 2, prevê a manutenção do sistema ISS acrescido do módulo “Nota Maringá”. Há um aumento de valor, por haver aumento no objeto da manutenção, e são previstos mais 3 meses para este serviço. Considerando que este item 2 prevê o objeto do item 1 acrescido de módulo finalizado (Nota Maringá), depreende-se que não haverá pagamento simultâneo do item 1 e 2, mas que, após implementado o módulo “Nota Maringá” previsto no item 5, deixará de ser pago o item 1 para ser pago apenas o item 2.

Na sequência, está previsto o item 3 que destina-se ao pagamento da manutenção do sistema ISS acrescido de mais um módulo, o módulo “Declaração mensal para instituições financeiras” que será feito nos termos do item 6. Assim, neste momento o sistema ISS já foi acrescido do módulo “Nota Maringá” e também do módulo “Declaração mensal para instituições financeiras”.

Por fim, o item 4 se destina a manutenção do sistema ISS após a entrega do módulo “Controle Gerencial da Produção (mensal)”. Isto é, já contendo os outros módulos entregues acrescido, agora, do “Controle Gerencial da Produção (mensal)” (item 7).

Para cada um destes itens de manutenção foram previstos 3 meses, assim, como, s.m.j., os itens 1, 2, 3 e 4 não serão pagos simultaneamente, depreende-se que a cada 3 meses haverá pagamento de um deles, de acordo com o módulo que tiver sido entregue.

Por outro lado, analisando o Projeto Básico (fls. 125 e 126), foi previsto que:

6.2.2 A CONTRATADA deverá apresentar no prazo de 15 dias da homologação da licitação um cronograma das atividades de desenvolvimento, seguindo a ordem abaixo e não ultrapassando os prazos máximos, cuja contagem iniciar-se-á a partir da homologação do referido cronograma:

- a** Nota Maringá: 8 meses;
- b** Declaração Mensal para Instituições Financeiras: 10 meses;
- c** Controle Gerencial da Produção através de pontuação: 12 meses.

Vê-se que foi tolerado pela PMM que a empresa levasse até 8 meses para entregar o primeiro módulo (“Nota Maringá”), até 10 meses para entregar o segundo que seria o “Declaração Mensal para Instituições Financeiras” e até 12 meses para entregar o módulo “Controle Gerencial da Produção através de pontuação”.

Nestes termos, não parece haver compatibilidade entre as manutenções do sistema que foram previstas no Anexo I do edital (com entrega de módulos



de 3 em 3 meses), e os prazos de entrega tolerados pela PMM conforme Projeto Básico.

Ou seja, supondo-se que a empresa leve o prazo máximo para terminar o módulo "Nota Maringá" (8 meses) como ficaria a manutenção do sistema ISS se apenas foram previstos 3 meses de manutenção do sistema na forma atual? A PMM ficaria sem manutenção do sistema ISS por 5 meses?

Tal ponto chama a atenção visto que, neste caso, não haveria como pagar o item 2 para a manutenção, visto que ele apenas poderá ser pago quando houver a entrega do módulo Nota Maringá.

Assim, conforme análise exposta, há uma contradição no edital, pois enquanto é previsto um prazo de até 8 meses para a entrega do primeiro módulo, o anexo I do edital demonstra um planejamento para a entrega de um módulo a cada 3 meses. Impossibilitando que seja entregue qualquer um deles em 8 meses.

Salvo melhor juízo, parece que a Prefeitura quis fazer uma contratação para 12 meses de manutenção do sistema (itens 1, 2, 3, e 4 de 3 meses cada), estabelecendo os prazos máximos para a entrega dos módulos como mera formalidade, isto é, sem fazer, de fato, qualquer relação destes prazos máximos de entrega dos módulos com a sistemática adotada no Anexo I da licitação, na qual as manutenções a partir do 3º mês somente poderão ser pagas caso haja a entrega dos módulos. Vislumbra-se, assim, a existência de cláusulas do edital incompatíveis entre si, o que é uma grave fragilidade da licitação.

Diante do exposto, essa contradição é mais um dos motivos pelos quais o edital não poderá prosperar nestes termos, sob pena de prejuízos aos cofres públicos no momento da execução. Não é, portanto, demais dizer que o planejamento da licitação é essencial para a contratação vantajosa e uso eficiente e lícito do dinheiro público.

A respeito da importância de um Projeto Básico bem-feito com o adequado planejamento, menciona-se:

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.²

Não é possível, deste modo, tolerar um Projeto Básico com todas as fragilidades detectadas e expostas até o momento neste ofício. E, neste sentido, essa licitação não poderá prosseguir licitamente nos termos atuais, devendo ser totalmente reavaliada.

5) DA IRREGULARIDADE DA EXIGÊNCIA DA COMPROVAÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO CUMULATIVAMENTE COM EXIGÊNCIA DE GARANTIA DA PROPOSTA

A Prefeitura previu no edital da CC n.º 004/2019 no ponto 3.1.2.3. (Qualificação econômico-financeira), no item b.3 que a empresa deverá apresentar para participar da licitação:

b.3) Comprovação de patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, por meio da apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, apresentados na forma da lei, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data da apresentação da proposta.

Ademais, no item d, também do ponto 3.1.2.3, solicitou dos interessados em participar da licitação garantia da proposta nos seguintes termos:

d) Comprovação de que a empresa proponente prestou GARANTIA DE PROPOSTA no valor de: R\$ 17.290,00 (dezessete mil duzentos e noventa reais), correspondente a no máximo 1% (um por cento) do valor total previsto no edital, que deverá ser demonstrada por uma das formas a seguir:

d.1) Títulos da Dívida Pública;

² 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.



d.2) Fiança Bancária ou Seguro Garantia, com validade mínima de 90 (noventa) dias a contar da data da abertura da licitação; ou, ainda

d.3) Comprovante de depósito em dinheiro na Conta-Corrente 111.337-2 - Banco do Brasil S/A – Agência 0352-2;

Ocorre que, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União no acórdão 1905/2009, julgado pelo plenário, não é possível cumular a exigência de comprovação de patrimônio líquido mínimo com a garantia de proposta, uma vez que ambas se destinam a mesma finalidade, qual seja, *"comprovar a boa situação financeira dos licitantes, de modo que possam vir a executar satisfatoriamente o objeto da licitação, tal como os demais requisitos elencados no mesmo dispositivo legal (art. 31)."* (Acórdão 1905/2009 – PLENÁRIO, Relator: BENJAMIN ZYMLER, Processo n.º 006.674/2009-8, Data da sessão 26/08/2009, Número da ata 34/2009). Nestes termos é a redação do §2º do art. 31 da L. 8.666/93, que preleciona:

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo **ou** de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado. (grifou-se)

Assim, a Lei não prevê a possibilidade de solicitação destas garantias de forma simultânea, mas sim alternativa, estando, portanto, irregular o edital neste ponto. Consolidando o entendimento exposto o TCU, no mencionado acórdão Acórdão 1905/2009, determinou que:

9.1.5.abstenha-se de exigir, nos editais de futuros certames licitatórios a apresentação de patrimônio líquido mínimo, cumulativamente com a prestação da garantia prevista no art. 31, inciso III, da Lei nº 8.666/93, para fins de comprovação de capacidade econômico-financeira, bem como a prestação de garantia como requisito autônomo de habilitação, vez que tal garantia, quando exigida, integra a qualificação econômico-financeira; (Acórdão 1905/2009 – PLENÁRIO, Relator: BENJAMIN ZYMLER, Processo n.º 006.674/2009-8, Data da sessão 26/08/2009, Número da ata 34/2009)



Diante do exposto, em relação também a este ponto, o edital não poderá prosperar.

Assim, **considerando**

- Que se trata de uma licitação que prevê gasto de R\$ 1.729.172,05, dinheiro este que é público e que pertence a todos os cidadãos maringaenses, devendo ser aplicado da forma mais responsável, eficiente e transparente possível;
- A existência de apenas 2 (dois) orçamentos;
- A grande discrepância dos custos unitários entre estes dois orçamentos conseguidos pela PMM;
- O fato de o orçamento apresentado pela Sysmar Informática Ltda. não possuir todos os itens constantes no lote único do edital, o que inviabiliza sua consideração para a formação do preço máximo da licitação;
- Que a única empresa que apresentou o orçamento completo foi a empresa Paliari Engenharia de Software que possui notório conhecimento do objeto da licitação, uma vez que possui vínculo contratual com a Prefeitura pelo menos desde 2010 (último ano que pôde ser pesquisado pelo banco de dados do OSM);
- Que a empresa Paliari Engenharia de Software apresentou orçamento para o item 1 com valor 25% maior do que esta mesma empresa recebeu no mês de janeiro 2019 para prestar os mesmos serviços;
- O fato de que não há compatibilidade com o que foi previsto no Anexo I itens 1, 2, 3 e 4, com os prazos máximos de entrega dos módulos previstos no Projeto Básico; e
- Que exigiu-se para a participação das empresas a comprovação de patrimônio líquido e a garantia de proposta, porém o TCU possui entendimento de que essas exigências não podem ser cumuladas, vez que são alternativas, se destinando a mesma finalidade.



O OSM vem, por meio deste, **solicitar a IMPUGNAÇÃO do edital de Concorrência n.º 004/2019**, tendo em vista que por tudo que foi demonstrado esta licitação não está apta a alcançar a proposta mais vantajosa, eficiente e econômica ao município, infringindo a legislação e os princípios basilares da licitação que impõe um planejamento transparente e real (não meramente formal), com a motivação clara e objetiva de todos os atos praticados.

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 03 (três) dias, nos termos do artigo 41, parágrafo 1º da Lei n. 8.666/93.

Atenciosamente,

Giuliana Pinheiro Lenza
Presidente OSM