



Ofício nº. 069/2019 – OSM/OP

Maringá, 29 de março 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. 007/2019 - processo n.º 2190/2018**, nos termos seguintes:

### **1) DO OBJETO DA LICITAÇÃO**

Trata-se de licitação que se destina a contratação *“de serviços de ACESSORIA EDUCACIONAL com CONSULTORIA PEDAGÓGICA especializada em análise e elaboração de currículo, a fim de orientar no processo de revisão e reelaboração do Currículo da Educação Infantil e Ensino Fundamental – anos iniciais, com inserção das modalidades (Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos - EJA) e da política pública de Educação Integral existente na Rede Municipal de Ensino de Maringá - Pr. - Secretaria Municipal de Educação - SEDUC”*. A abertura dos envelopes está marcada para o dia 08/04/2019, às 09h00 e a licitação será do tipo menor preço.

No Anexo I do edital constou o seguinte:



**LOTE ÚNICO COM AMPLA CONCORRÊNCIA PARA EMPRESAS DE QUAISQUER PORTES**

Valor máximo do Lote: R\$ 525.000,00 (quinhentos e vinte e cinco mil reais), a saber:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total
1	219613	300	HORAS	Prestação de Serviço com pagamento por hora ou fração (Conforme especificações técnicas e/ ou memorial descritivo)	1.750,00	525.000,00

A prestação de serviços foi dividida em 300 horas, sendo que o valor por hora foi de 1.750,00 e valor máximo total previsto foi de R\$ 525.000,00.

## 2) DOS ORÇAMENTOS

Na a fase interna da licitação, conforme análise do Processo n.º 2190/2018, a PMM conseguiu 2 (dois) orçamentos, das seguintes empresas: 1) SALLUZ CONSULTORIA (CNPJ: 18.664.616/0001-22); e 2) CESAR NUNES EDUCACAO E CULTURA LTDA (CNPJ: 57.590.150/0001-10).

Ademais, em documento sem título e sem identificação de quem seria o autor (fls. 15), constou justificativa no sentido de explicar que não existe na Legislação obrigatoriedade de 3 (três) orçamentos para justificar o preço máximo do edital de licitação e que os Tribunais de Contas têm entendido, a partir de 2013, que *"para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado."* (Acórdão n.º 868/2013 – Plenário TCU). O que, nas palavras do autor do documento constante no processo da PMM, quer dizer que *"não é o numerário de pesquisa que efetiva a veracidade do valor, e sim, se as fontes colhidas são capazes de representar esse valor atual de mercado."*

Sobre isso, de fato, não existe legislação que imponha que para a validade da pesquisa de preços deva existir no mínimo 3 (três) orçamentos e também que tem conhecimento que o entendimento dos Tribunais, conforme acórdão citado, realmente, tem evoluído no sentido de que é necessário que a pesquisa de preços seja capaz de refletir o real preço de mercado de um bem ou serviço. Neste sentido, também vale mencionar o seguinte acórdão, que, mesmo antes de 2013, já demonstra que a pesquisa de preços não pode ser um fim em si mesma, mas deve ser capaz de representar a realidade do mercado:



Esse conjunto de preços ao qual me referi como 'cesta de preços aceitáveis' pode ser oriundo, por exemplo, de **pesquisas junto a fornecedores**, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no Comprasnet –, **valores registrados em atas de SRP**, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de **compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública** –, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam **expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado**.<sup>1</sup> (grifo nosso)

Ou seja, fala-se em uma cesta de preços aceitáveis que seria a busca pelo preço real de mercado por meio de uma pesquisa ampla e que não dependa meramente da consecução de 3 (três) orçamentos, mas sim de pesquisa que seja capaz de refletir na licitação o real preço de mercado do objeto a ser licitado.

Embora a PMM tenha citado que: *"Assim, justifica-se a continuidade deste processo abarcado de 2 orçamentos detalhados, em vista de que o valor está plenamente verificado e representando a realidade praticada no mercado e vislumbra o cumprimento de todas as normas administrativas."*, não é o que se depreende da análise do mercado para o objeto da licitação.

Com base no que constou nos autos do processo e na quantidade de empresas do ramo que puderam ser localizadas em pesquisas na internet, a pesquisa de preços realizada pela PMM no processo n.º 2190/2018 não é capaz de demonstrar o real preço de mercado de ASSESSORIA EDUCACIONAL com CONSULTORIA PEDAGÓGICA especializada em análise e elaboração de currículo.

Explica-se que o reconhecimento da não obrigatoriedade de 3 (três) orçamentos não significa, automaticamente que, em constando 2 (dois) ou 1 (um) orçamentos no processo haverá de imediato atendimento da orientação do Tribunal de Contas da União. O que o Tribunal pretende é que, em um cenário em que houve uma pesquisa de preços abrangente, em outras fontes de pesquisas, não seja necessário, por mera formalidade (considerando que já

<sup>1</sup> Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.170/2007 – Plenário. Data da sessão 17/10/2007. Processo 021.647/2006-0. Relator: Relator UBIRATAN AGUIAR.



se chegou ao preço médio real de mercado), fazer constar 3 (três) orçamentos no processo.

Por óbvio, que em uma situação em que não há essa pesquisa capaz de demonstrar o valor atual de mercado, um edital com 2 (dois) orçamentos e até mesmo com 3 (três) seria falho.

Neste sentido, o Tribunal ao invés de prestigiar meramente a quantidade, passa a levar em consideração a qualidade da pesquisa, não limitando mais o estabelecimento do preço máximo a mera formalidade de consecução de 3 (três) orçamentos. Mas isso justamente porque espera-se que haja pesquisa de preços amplas, em diversas fontes que não apenas os orçamentos tradicionais e que esta pesquisa tenha como finalidade conhecer o real e atual preço de mercado do objeto ou serviço.

Neste sentido, o livro “Termo de Referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos”, **exemplifica formas** pelas quais os órgãos públicos podem realizar uma pesquisa de preços consistente, nos seguintes termos:

Com efeito, para realizar a pesquisa de mercado do bem ou serviço que reflita a estimativa real de custo do objeto desejado, é possível utilizar um dos seguintes procedimentos:

- a) consultar os preços praticados no âmbito da Administração Pública, que vem sendo denominada pela doutrina e jurisprudência de mercado legal.
- b) **verificar os valores das últimas contratações formalizadas pelo próprio órgão ou entidade responsável pela licitação;**
- c) **consultar os preços praticados por lojas do ramo. Essa consulta poderá ser feita por meio de *fac-símile*, internet e pelo telefone.** No caso da consulta por telefone, alguns cuidados devem ser tomados, por exemplo, registrar a data da consulta, a razão social da empresa consultada, o nome do funcionário que prestou a informação, o preço ofertado, pois órgãos de controle externo têm adotado o procedimento de amostragem, em que escolhem uma das consultas para confirmar se a pesquisa foi realmente realizada.
- d) verificar os preços divulgados em **revistas especializadas** e fixados por órgãos oficiais.
- e) consultar os valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços.<sup>2</sup> (grifo nosso)

<sup>2</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. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.85 e 86



Nota-se que, nos exemplos acima mencionados, admite-se a pesquisa por telefone, e-mail, consultas em revistas especializadas e até mesmo em *sites* na internet. É claro, deste modo, que o preço que a Administração deve buscar e deverá, posteriormente, pagar pelo bem ou serviço, terá que ser o mesmo que qualquer pessoa pagaria para a aquisição deste mesmo objeto ou serviço. Isso representa o preço de mercado, ou seja, o preço pelo qual é comumente vendida determinada mercadoria ou prestado determinado serviço.

Ainda a respeito da exigência de que a Administração Pública contrate bens e serviços em compatibilidade com os preços de mercado, o Tribunal de Contas da União possui o entendimento de que, o respeito ao preço real do bem no mercado está intimamente relacionado aos Princípios da Economicidade e da Eficiência:

Contratação pública – Planejamento – Pesquisa de preços – Licitação – Importância por ocasião do julgamento das propostas – TCU.

A importância da realização de uma ampla pesquisa de preços no mercado e de uma correta estimativa de custos é inconteste, pois fornece os parâmetros para a Administração avaliar a compatibilidade das propostas ofertadas pelos licitantes com os preços praticados no mercado e verificar a razoabilidade do valor a ser desembolsado, afastando a prática de atos possivelmente antieconômicos. (...) O preço estimado é o parâmetro de que dispõe a Administração para julgar licitações e efetivar contratações, e **deve refletir adequadamente o preço corrente no mercado e assegurar efetivo cumprimento, dentre outros, dos princípios da economicidade e da eficiência.** (TCU, Acórdão nº 710/2007, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, DOU de 27.04.2007.) (grifo nosso)

Nestes termos, não se visualizou na pesquisa feita pela PMM com apenas com 2 (duas) empresas do ramo a apresentação segura do preço médio de mercado dos serviços a serem contratados, especialmente considerando que existem várias empresas especializadas neste tipo de serviço. Vejamos exemplos de empresas que foram localizadas pela *internet* e que realizam consultorias, também na área da educação:



- a) <https://www.taniaqueiroz.com.br/consultoriaescolar> - Tania Queiroz
- b) <https://www.humus.com.br/gestao-pedagogica> - HUMUS QUALIDADE E DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL LTDA. (CNPJ: 73.732.539/0001-09)
- c) <https://www.eloseducacional.com/consultoria/> - ELOS EDUCACIONAL (CNPJ: 14.562.645/0001-22)
- d) <https://www.hoper.com.br/consultoria> - HOPER EDUCAÇÃO E PESQUISA LTDA (CNPJ: 10.825.077/0001-54)

Não parece fazer sentido, em um seguimento de mercado com muitas empresas atuando, que o processo n.º 2190/2018, no valor de R\$ 525.000,00, seja instruído com apenas dois orçamentos.

Também, como demonstrado, não é o intuito do Tribunal que o preço máximo da licitação fique fragilizado, porém, de modo totalmente oposto, o Tribunal orienta que seja feita a pesquisa na cesta de preços aceitáveis a fim de que se chegue ao preço mais próximo possível do real preço de mercado do bem ou serviço.

No caso, considerando o ramo de atividade, reafirma-se que a pesquisa feita com apenas dois fornecedores não parece ser suficiente para embasar o preço máximo da licitação, ainda mais por se tratar da modalidade de Concorrência.

E ainda, vale mencionar que o Observatório realiza a divulgação de editais de licitação de forma rotineira a fim de contribuir para o alcance da melhor proposta pela Prefeitura. Realizando esta atividade, a entidade divulgou também o edital da CC n.º 007/2019 e sobre esta Concorrência várias empresas ligaram para o Observatório querendo saber mais informações, sendo informado a estas empresas os contatos da PMM para que elas pudessem tirar as dúvidas referentes ao procedimento de participação diretamente com esta Prefeitura Municipal.

O fato é que notou-se um real interesse de participação de várias empresas, o que reforça a precariedade de utilização de apenas 2 (dois) orçamentos para a formação do preço máximo da licitação. Isso porque, por não haver ampla pesquisas de preços, a utilização de apenas 2 (dois) orçamentos de um ramo que possui muitas empresas, não seria suficiente para indicar o real preço médio de mercado do serviço, o que contraria os referidos



entendimentos dos Tribunais, relativos a necessidade e importância de se chegar ao real preço de mercado dentro do procedimento licitatório.

Tal situação não parece adequada e condizente com um planejamento de um edital de licitação que busque alcançar o real preço de mercado privilegiando a ampla concorrência.

Sobre os orçamentos, menciona-se, ainda, que a etapa de pesquisa de preços é fase indispensável do planejamento da licitação, tendo como objetivos dar **base e transparência ao preço máximo previsto em edital, garantir o alcance da proposta mais vantajosa para o município e justificar adequadamente o uso dos recursos públicos para a população.**

É neste momento que o Administrador demonstra porque determinado bem é necessário e também explica/embasa como se chegou a preço máximo da licitação.

E tal conduta por parte do agente público responsável é necessária para que haja o efetivo controle social das contas públicas. Ou seja, a transparência de todos os atos, inclusive e especialmente aqueles que resultem em uso de recursos públicos, como é o caso, deve ser ampla e real, pois é a base para a Democracia participativa. Sobre isso Alexandre de Moraes explica:

O exercício da cidadania depende antes de tudo, da capacidade política do cidadão e de sua participação democrática na gerencia do Estado, ou seja, além de este estar capacitado para participar dos processos democráticos, deve ainda, ter consciência do processo que está fazendo parte. Deste modo, é através do acesso a informações seguras e claras, que o cidadão estará plenamente apto a avaliar a atuação dos Agentes Públicos, ou seja, verificar se este está administrando a máquina estatal de acordo com os parâmetros legais e morais.<sup>3</sup>

Sem que haja ampla pesquisa de preços e transparência sobre essa etapa, não será possível que o controle social exerça adequadamente seu papel na sociedade, além de existir a grande possibilidade de aquisição de bem ou serviço que não seja vantajoso para a Administração.

Ademais, apenas com um bom planejamento da licitação em todos os aspectos é que será possível atender de forma adequada ao **Princípio da Eficiência**. Sobre este Princípio explica-se:

---

<sup>3</sup> MORAES, Alexandre de. Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 162





O princípio da eficiência foi introduzido pela Emenda Constitucional nº. 19/98. Relaciona-se com as normas da boa administração no sentido de que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar suas atividades com vistas a extrair o maior número possível de efeitos positivos ao administrado, sopesando a relação custo-benefício, buscando excelência de recursos, enfim, dotado de maior eficácia possível das ações do Estado.<sup>4</sup>

Entretanto, analisando os autos do processo administrativo n.º 2190/2018, notou-se a existência de uma pesquisa de preços pouco abrangente, considerando a diversidade de empresas que oferecem este tipo de serviço. Assim, esta situação demonstra que o edital, nos termos atuais, não está adequado ao Princípio da Eficiência e, ainda, poderá resultar numa contratação não vantajosa para a Administração Municipal.

### 3) PRAZO PARA A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

Percebeu-se também que, em relação ao prazo para a execução dos serviços, há falhas no planejamento. Vejamos.

Conforme consta no item 7.3 do Projeto Básico da CC n.º 007/2019 (fls. 26), a necessidade de alteração do Currículo de Educação do Município decorre do fato de ter ocorrido a aprovação do documento denominado Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em 20 de Dezembro de 2017.

Assim, conforme consta na própria justificativa da Prefeitura e está expresso na Resolução CNE/CP nº 2, De 22 De Dezembro De 2017, em seu art. 15:

As instituições ou redes de ensino podem, de imediato, alinhar seus currículos e propostas pedagógicas à BNCC. Parágrafo único. A adequação dos currículos à BNCC deve ser efetivada preferencialmente até 2019 e **no máximo, até início do ano letivo de 2020.** (grifou-se)

Nestes termos, existe um prazo legal para que os currículos das instituições de ensino estejam alinhados com a BNCC, que deverá ocorrer, conforme transcrito acima, até o início do ano letivo de 2020.

<sup>4</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito constitucional. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2006, p. 318.





Diante disso, também chamou a atenção o fato de que houve previsão, no projeto básico e em edital, para 12 meses de prestação de serviços de assessoria, finalizando com a entrega do Currículo Municipal da Educação Básica de Maringá.

Inclusive também constou no Anexo I do edital fls. 14 que as 300 horas de prestação de serviços de assessoria a serem contratadas serão "*distribuídas em 12 meses (janeiro a dezembro de 2019)*"

Ocorre que, a licitação ocorrerá em 08 de abril de 2019. Assim, já nem mesmo é possível cumprir com o que está estabelecido em edital e ainda, devido ao prazo legal que se encerra no início de 2020, não seria mais possível, neste momento, que a consultoria ocorra durante 12 meses.

Deste modo, o edital também precisa ser revisto, em relação ao seu planejamento, visto que poderá haver problemas decorrentes da execução contratual, **com possibilidade de não cumprimento do prazo estabelecido na Resolução CNE/CP nº 2/2017.**

E ainda, considerando que o Projeto Básico e o Edital de licitação nortearão todas as peculiaridades da futura contratação, eles deverão refletir o necessário planejamento realizado na fase interna do edital e estar atualizados e condizentes com as necessidades da Administração. A respeito da seriedade e importância do Projeto Básico para o adequado planejamento da licitação:

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 assumido com o interesse público, e para tanto, o envolvimento de vários agentes públicos na sua produção é fundamental<sup>5</sup>. (grifou-se)

<sup>5</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.



Importante ressaltar que uma licitação com planejamento deficiente representa um procedimento falho que não poderá alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração e ainda poderá levar prejuízos, não apenas financeiros, durante a sua execução.

Assim, neste caso, o planejamento da licitação não está refletindo a real situação, qual seja, de que não houve início dos trabalhos em janeiro de 2019 e, portanto, considerando o art. 15, p. único da Resolução CNE/CP nº 2/2017, s.m.j., não seria mais possível realizar os serviços dentro de 12 meses.

#### 4) CONCLUSÃO

Assim, **considerando**

- Que se trata de uma licitação que prevê gasto de R\$ 525.000,00, dinheiro este que é público e que pertence a todos os cidadãos maringaenses, devendo ser aplicado da forma mais responsável, eficiente e transparente possível;
- Que o procedimento foi instruído com apenas 2 (dois) orçamentos, sendo essa a única fonte de pesquisa de preços realizada;
- Que existem diversas empresas que atuam no ramo de assessoria educacional;
- Que os Tribunais de Contas orientam que seja localizado o preço real de mercado;
- Que não é possível concluir que, em um ramo de mercado que possui diversas empresas atuantes, a consecução de apenas 2 (dois) orçamentos, sem nenhum outro tipo de pesquisas de mercado, seja suficiente para demonstrar o real valor de mercado do serviço; e
- Que o planejamento da licitação também é falho no que diz respeito ao prazo estipulado para a execução dos serviços, já que a previsão de 12 meses não é suficiente para cumprir com o prazo estipulado na Resolução CNE/CP nº 2/2017, art. 15, p. único.



O OSM vem, por meio deste, **pedir a IMPUGNAÇÃO do edital de Concorrência n.º 007/2019**, tendo em vista que por tudo que foi exposto esta licitação não está apta a alcançar a proposta mais vantajosa, eficiente e econômica ao município, infringindo os princípios basilares da licitação que impõe um planejamento transparente e uma pesquisa de preços ampla e capaz de demonstrar o real preço de mercado do bem ou serviço.

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