



Ofício nº. 076/2019 – OSM/OP

Maringá, 04 de abril de 2019

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 ações que proporcionem à sociedade a coesão social por meio da vivência da ética e da cidadania, no exercício desta, 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 Senhoria apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao **Pregão Presencial n. 068/2019**, nos termos seguintes:

1) DOS FATOS

A PMM publicou edital para a realização de Pregão Presencial sob o n.º. 068/2019, cujo objeto é o *Registro de Preços para Contratação de empresa especializada em prestação de serviços de sonorização e iluminação de eventos, em atendimento a Secretaria Municipal de Educação, por solicitação da Secretaria Municipal de Patrimônio Compras e Logística - SEPAT*, o qual está designado para ocorrer no dia 09 de abril de 2019, às 14h00, com valor máximo de R\$ 34.330,01.

Ocorre que, da leitura do Edital, foi possível identificar situações que suscitam dúvidas e comprometem, s.m.j., a legalidade da licitação e consequentemente a seleção da proposta mais vantajosa para o Município de Maringá, as quais passa o OSM a expor, razão de ser da presente impugnação.



2) DA INEXISTÊNCIA DE PLANILHA COM VALORES UNITÁRIOS

A licitação possui lote único e critério de julgamento **por item**. Os itens que compõem o lote, por sua vez, são os seguintes:

EXCLUSIVO PARA MICROEMPRESAS, EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL – MPEs

Valor Máximo da Licitação: R\$ 34.330,01 (trinta e quatro mil, trezentos e trinta reais e um centavo).

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	225083	6	UND	Produção e ou Organização de Eventos e Programas Artísticos, Sociais, Educativos, Esportivos e Culturais; promovidos pela Secretaria Municipal de Educação – SEDUC (Conforme memorial descritivo)	1740,00	10440,00		
2	95285	3	UND	Prestação de serviço - Produção e ou Organização de Eventos e Programas Artísticos, Socioeducativos, Esportivos e Culturais (Conforme memorial descritivo)	3216,67	9650,01		
3	107947	1	UND	Prestação de serviços (Conforme memorial descritivo)	5540,00	5540,00		
4	107510	1	UND	Prestação de serviços de gerenciamento de eventos. (Conforme memorial descritivo)	8700,00	8700,00		
VALOR TOTAL DA PROPOSTA							R\$	

Tais itens, por sua vez, são compostos por um conjunto de equipamentos que deverão ser disponibilizados pela empresa, como caixas de som, microfones, cabos, incluindo a montagem, desmontagem e operação, conforme se verifica do memorial descritivo:

Item	MEMORIAL DESCRITIVO
1	Contratação de empresa para disponibilização de equipamentos de som, áudio e vídeo, incluindo o transporte, a montagem, desmontagem e operação dos mesmos e contemplando os seguintes itens: • 01 mesa de som digital 24 canais; • 04 caixas de som ativas; • 04 microfones sem fio; • 60 metros de cabo VGA; • 02 telões; • 02 projetores; • 02 notebooks. Os eventos ocorrerão em Festas Juninas, Seminário e Formatura da EJA, Jogos Interescolares, Festival de Dança.



2	Contratação de empresa para disponibilização de equipamentos de som, áudio e vídeo, incluindo o transporte, a montagem e operação dos mesmos e contemplando os seguintes itens: • sistema com 8 caixas de som; • 1 mesa de som digital com 16 canais; • 1 mesa de vídeo FULL HD; • 4 microfones sem fio; • 01 Computador notebook; • 1 técnico; • 2 projetores 3.500 lumens interligados; • 2 telas em treliça medindo 3x2m; • treliças para banner medindo 3x2,5m. O evento ocorrerá durante a formatura do PROERD.
3	Contratação de empresa para disponibilização de equipamentos de som, áudio e vídeo, incluindo o transporte, a montagem e operação dos mesmos e contemplando os seguintes itens: • 01 mesa de som digital 16 canais beringer; • 08 caixas de som ativas; • 04 microfones sem fio; • 60 metros de cabo VGA; • 02 telões grandes (ao lado do palco); • 02 projetores; • Hino nacional para projeção; • 02 notebooks; • 02 TVs 42" com suporte 2m altura (no meio do salão). • Serviço de instalação, montagem, desmontagem e operação dos equipamentos durante a realização do evento. • 01 mesa de vídeo full HD; • 01 câmera, 01 cinegrafista, 01 tripê; • Entregar a gravação em DVD sem edição; • 01 treliça Q.15 alumínio para banner fundo de palco medindo 5x2,50m. O evento ocorrerá durante a JORNADA PEDAGÓGICA
4	Contratação de empresa para disponibilização de equipamentos de som, áudio e vídeo, incluindo o transporte, a montagem e operação dos mesmos e contemplando os seguintes itens: • 20 microfones sem fio, com pedestal; • Mesa de som com 24 canais; • 4 cabos p10 para conexão de instrumentos na mesa de som; • com pelo menos 20 metros de comprimento. • Técnico de som para operar os equipamentos. O evento ocorrerá durante os 4 dias do FESTIVAL DE MÚSICA.

Ocorre, contudo, que **não consta do edital de licitação os valores máximos para cada subitem que compõem a prestação de serviços** (no caso do item 01, mesa de som, caixa de som, microfones, cabo, telões, projetores, notebooks, montagem, demontagem e operação dos equipamentos), **não havendo valor unitário para cada um**, que justifique e demonstre como a PMM chegou aos valores máximos da licitação e nem o que compõe o preço total.

É importante lembrar que a PMM realiza periodicamente licitações com este objeto, qual seja, sonorização e iluminação de eventos, seja na forma de prestação de serviços ou de locação de equipamentos de áudio e iluminação.

Neste sentido, por exemplo, é de conhecimento do OSM que no ano de 2018 aconteceu o Pregão Presencial n. 062/2018, para prestação de serviços de sonorização e iluminação, e locação de telão, palco, barracas, arquibancadas, banheiro químico, etc.

No referido pregão, o edital abarcou, **para todos os itens de prestação de serviços**, uma planilha indicando a **composição de cada item**, na qual constou o valor máximo unitário para cada subitem (equipamentos e os serviços de instalação e operação), conforme abaixo:

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

Valor Máximo do Lote: R\$1.826.471,00 (um milhão, oitocentos e vinte e seis mil, quatrocentos e setenta e um reais) a saber:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	248588	15	DIARIA	Prestação de serviço de sonorização e iluminação – Público de até 300 pessoas (Ver os subitens deste na planilha abaixo)	2.562,00	38.430,00		
2	248590	23	DIARIA	Prestação de serviço de sonorização e iluminação – Público de até 1.000 pessoas	6.375,00	146.625,00		
3	248592	51	DIARIA	Prestação de serviço de sonorização e iluminação – Público de até 15.000 pessoas (Ver os subitens deste na planilha abaixo)	16.250,00	828.750,00		
17	249147	3	UND	Prestação de serviço - Locação de Equipamento de Som para Eventos de Grande Porte. (Ver os subitens deste na planilha abaixo)	4.507,00	13.521,00		
18	249146	8	UND	Prestação de serviço - Locação de Equipamento de Som para Eventos de Pequeno Porte. (Ver os subitens deste na planilha abaixo)	1.580,00	12.640,00		

COMPOSIÇÃO DOS ITENS 01 AO 03, 17 E 18.

COMPOSIÇÃO DO ITEM Nº 01						
Item	Sub item	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Unitário Proposto
1	1.1	1	DIARIA	Locação de som	1.571,00	
	1.2	1	DIARIA	Locação de iluminação	524,86	
	1.3	1	DIARIA	Serviço de instalação / operação	466,14	

COMPOSIÇÃO DO ITEM Nº 02						
Item	Sub item	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Unitário Proposto
1	2.1	1	DIARIA	Locação de som	3.219,38	
	2.2	1	DIARIA	Locação de iluminação	2.370,86	
	2.3	1	DIARIA	Serviço de instalação / operação	784,76	

COMPOSIÇÃO DO ITEM Nº 03						
Item	Sub item	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Unitário Proposto
1	3.1	1	DIARIA	Locação de som	8.399,63	
	3.2	1	DIARIA	Locação de iluminação	6.402,50	
	3.3	1	DIARIA	Serviço de instalação / operação	1.447,87	



COMPOSIÇÃO DO ITEM Nº 17						
Item	Sub item	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Unitário Proposto
17	17.1	1	Unid.	Mesa de som digital com 24 canais	340,00	
	17.2	4	Unid.	caixas line array 12" e titanium	150,00	
	17.3	4	Unid.	caixas subgraves 18"	150,00	
	17.4	2	Unid.	amplificadores	170,00	
	17.5	1	Unid.	retorno 1000 watts	135,00	
	17.6	2	Unid.	caixas ativas para delay	150,00	
	17.7	4	Unid.	microfones sem fio	96,00	
	17.8	15	Par	pares de LED 3 watts	36,00	
	17.9	1	Unid.	telão	120,00	
	17.10	2	Unid.	notebook	136,00	
	17.11	1	Unid.	projektor	176,00	
	17.12	1	Unid.	switcher.	280,00	
	17.13	1	Unid.	Montagem, desmontagem e operação dos equipamentos.	420,00	

COMPOSIÇÃO DO ITEM Nº 18						
Item	Sub item	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Unitário Proposto
18	18.1	2	Unid.	caixas ativas de 400W	210,00	
	18.2	1	Unid.	mesa de som com 10 canais	166,00	
	18.3	2	Unid.	microfones sem fio UHF com 02 antenas	146,00	
	18.4	2	Unid.	microfones auriculares sem fio UHF	150,00	
	18.5	1	Unid.	01 aparelho leitor de DVD/CD.	128,00	
	18.6	1	Unid.	Montagem,desmontagem e operação dos equipamentos.	274,00	

Ora, o modelo utilizado no PP 062/2018, s.m.j., parece ser o mais adequado, eis que a existência de **PLANILHA DE CUSTOS E VALORES UNITÁRIOS** é exigência prevista na Lei n. 8.666/93, tendo em vista que este diploma legal, ao tratar do conteúdo do instrumento convocatório e das informações que devem obrigatoriamente constar nesse documento, grava expressamente a necessidade de o orçamento estimado em planilhas de quantitativos de custos e **preços unitários ser um dos "anexos do edital, dele fazendo parte integrante"** (art. 40, § 2º, II):

§ 2º Constituem **anexos do edital**, dele fazendo parte integrante:

(...)

II - **orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários**; (grifo nosso)



Neste sentido, menciona-se os seguintes julgados do TCU:

14. Cabe lembrar que a **Lei nº 8.666/1993 estabelece, de forma expressa, que tanto o projeto básico da licitação quanto o demonstrativo do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e custos unitários devem constituir partes integrantes do edital (art. 40, § 2º, incisos I e II).** Por óbvio, **não se trata de exigência meramente formal ou que não mereça observância. A ausência desses documentos, a par de ir de encontro às disposições legais, acarreta a impossibilidade de o concorrente ter noção da dimensão do serviço a ser licitado para aquilatar se poderá ou não participar do certame.** (TCU, Acórdão nº 2.048/2006, Plenário, Rel. Min. BENJAMIN ZYMLER, DOU 13/11/2006). (grifo nosso)

A ausência de planilhas orçamentárias detalhando a composição do preço final do objeto, bem como seus custos unitários (...) acarreta a impossibilidade dos licitantes terem noção da dimensão do serviço a ser licitado para avaliar se poderão ou não participar do certame (Acórdão 98/2013, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

A planilha de orçamento deve ser prévia, correspondendo à fase interna do procedimento de contratação, seja por inexigibilidade ou por quaisquer modalidades de licitação (Acórdão 1.372/2010, 2º Câmara, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).

Logo, tendo em vista esta fragilidade não é possível saber quais os **critérios e justificativas** para estabelecimento do preço máximo de cada uma das prestações de serviços, nem o que compõe o valor máximo, tendo em vista que não há planilha de custos unitários do valor de cada equipamento e cada serviço.



Os estudiosos que escrevem sobre o tema entendem¹ ser imprescindível a existência de planilhas de custos que reflitam uma adequada e correta estimativa dos elementos que compõem o custo da licitação:

“A Lei exige a existência de planilhas indicando todos os itens e todas as estimativas de despesas necessárias à execução do objeto. A elaboração da planilha envolve a realização de diligências para identificar os preços de mercado”.

A não observância do dever de elaboração de planilhas de valores unitários com base em dados concretos e objetivos viola os deveres administrativos, não podendo a Administração Pública pautar a licitação com base em valores irreais, razão pela qual a elaboração dos preços com base em planilhas de valores unitários consistentes é imprescindível.

O estabelecimento de preços incorretos pode gerar diversas dificuldades, tanto no momento de elaboração das propostas pelos fornecedores, até mesmo quando da execução do contrato, pois, sem planilhas de custos de valores unitários a Administração Pública não terá parâmetros para controle do objeto de seu interesse.

Por exemplo, não havendo planilhas de valores unitários dos equipamentos de som e iluminação e vídeo previstos nas ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E/OU MEMORIAL DESCRITIVO, que compõem a licitação, não é possível saber o motivo pelo qual a “unidade” do item 01 custa R\$ 1.740,00, enquanto a “unidade” do item 04 custa R\$ 8.700,00, mesmo que à primeira vista o item 01 contemple equipamentos mais diversificados que o item 04. Ainda, caso ocorra uma prestação de serviços parcial, a PMM não teria como avaliar o valor a ser descontado do valor total do item. Daí a extrema relevância da presença desta planilha.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16º Ed., Revista dos Tribunais, São Paulo: 2014. Pg. 190.



3) DAS OBSCURIDADES E FRAGILIDADES NO DESCRITIVO DO OBJETO DO EDITAL

Como já explanado, o objeto do **Pregão Presencial n. 068/2019** é o *Registro de Preços para Contratação de empresa especializada em prestação de serviços de sonorização e iluminação de eventos da SEDUC*.

Porém, na descrição inicial dos itens constam outras informações que não apenas prestação de serviços. Os itens 01, por exemplo, é denominado "Produção e/ou Organização de Eventos e Programas...". O item 02, "Prestação de serviço – Produção e/ou Organização de Eventos e Programas...". O item 03 é denominado apenas "Prestação de Serviços" e o item 04, "Prestação de Serviços de Gerenciamento de Eventos", conforme abaixo:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	225083	6	UND	Produção e ou Organização de Eventos e Programas Artísticos, Sociais, Educativos, Esportivos e Culturais; promovidos pela Secretaria Municipal de Educação – SEDUC (Conforme memorial descritivo)	1740,00	10440,00		
2	95285	3	UND	Prestação de serviço - Produção e ou Organização de Eventos e Programas Artísticos, Socioeducativos, Esportivos e Culturais (Conforme memorial descritivo)	3216,67	9650,01		
3	107947	1	UND	Prestação de serviços (Conforme memorial descritivo)	5540,00	5540,00		
4	107510	1	UND	Prestação de serviços de gerenciamento de eventos. (Conforme memorial descritivo)	8700,00	8700,00		

Ocorre, contudo, que no memorial descritivo de cada item consta a seguinte definição, idêntica para os 04 itens: ***Contratação de empresa para disponibilização de equipamentos de som, áudio e vídeo, incluindo o transporte, a montagem, desmontagem e operação dos mesmos e contemplando os seguintes itens;***

Ou seja: os 04 itens de prestação de serviços são idênticos, alterando-se apenas os equipamentos a serem disponibilizados pela empresa contratada.

Por isso, não é possível compreender a razão pela qual a PMM denominou-os diferentemente, uma hora como produção/organização, outra como prestação de serviços de produção/organização, apenas prestação de



serviços e prestação de serviços de gerenciamento, nem mesmo definir exatamente qual é o serviço que deverá ser prestado pela empresa.

E além disto, não consta no edital da licitação maiores informações a respeito do planejamento das instalações dos equipamentos. Não foram fixados prazos para conclusão, como por exemplo, a antecedência mínima com que os equipamentos deverão estar instalados e funcionando antes do início dos eventos, ou o prazo para desmontagem.

Portanto, o edital suscita **dúvidas**, a respeito do que especificamente a PMM pretende licitar, o que viola a Lei n. 8.666/93, artigo 40, inciso I, tendo em vista que o edital deve ter descrição sucinta e suficientemente clara:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: (...).

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

Logo, o edital não pode deixar margens para dúvidas, a respeito de seu objeto, devendo ser claro, objetivo e não propiciar interpretações dúbias.

4) DA UNIDADE DE MEDIDA UTILIZADA PARA MENSURAR O QUANTITATIVO DO OBJETO DO EDITAL

A Lei n. 8.666/93, em seu art. 7º, parágrafo 4º, dispõe que é vedada a realização de licitação sem uma adequada previsão das **quantidades**:

Art. 7º, § 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

No descritivo do objeto, em relação às quantidades, todos os 04 itens da licitação são mensurados por "UNIDADE", sendo que o quantitativo do edital



prevê quantas unidades de determinado item a PMM pretende licitar, estabelecendo o preço máximo unitário e o preço máximo total de cada um.

Ocorre que não está descrito no edital o que corresponde ou o que compõe uma “unidade”. Pelo que foi possível perceber por meio de uma análise sistemática, o edital considera cada evento a realizar como uma “unidade”. Sabe-se, por exemplo, que no ano de 2018 a Jornada Pedagógica foi realizada em pelo menos dois dias, sendo que neste edital está sendo licitado um único item (item 03) voltado a realização desta Jornada, de forma então que seriam abarcados pelo menos os dois dias por aquele valor máximo. Contudo, tal medida utilizada não parece ser suficientemente clara a orientar o licitante no momento da proposta de preços, e mesmo a PMM, no momento da fiscalização e realização dos pagamentos. Vejamos:

Nas justificativas constantes do edital da licitação constam datas ou períodos prováveis para realização dos eventos e programas objetos do edital. Ocorre que, com relação a alguns eventos, não consta no edital o tempo de duração, de forma que a empresa licitante não poderá mensurar o valor dos serviços:

8.3. Para aquisição dos itens e suas quantidades:

Considerando a importância dos eventos culturais e pedagógicos, no contexto educacional, a Secretaria de Educação do Município de Maringá promoverá:

- O Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD), implantada na Rede Municipal de Ensino em parceria com o 4º batalhão de Polícia Militar, atenderá aproximadamente 3.300 alunos do 5º ano do Ensino Fundamental, que terão sua formatura realizada no decorrer do ano em três etapas sendo junho, setembro e dezembro de 2019 das 8 horas às 17 horas.
- A Educação de Jovens e Adultos (EJA) promoverá a Festa Junina no mês de junho e a Formatura no mês de dezembro de 2019, no período noturno, das 18 horas às 22 horas, com locais a serem definidos, na qual atenderá aproximadamente 410 alunos e 800 pessoas convidadas.
- A Jornada Pedagógica com objetivo de capacitar e atualizar todos profissionais da Educação, aproximadamente 7.500 servidores, no mês de julho de 2019 das 7 horas e 30 minutos até 17 horas, com local a definir.
- Jogos Interescolares com o objetivo de socialização entre as unidades escolares. Será realizado no segundo semestre com data e local a definir.
- Jogos Interescolares, Festival de Dança, Mostra Musical e Seminário da EJA (Educação de Jovens e Adultos) que serão realizados de junho a setembro de 2019.
- Para que os eventos se concretizem necessitamos da contratação de empresa especializada em instalação de SOM para que todos os participantes, em especial os alunos, possam ouvir as informações de forma clara, sem ruídos e falhas técnicas.

Esta ausência de delimitação do período de tempo pode gerar dúvidas aos fornecedores no momento de elaboração de suas propostas de preços, pois será dificultoso às empresas elaborarem propostas sem saberem por quanto tempo perdurará cada prestação de serviços.

Ademais, não é possível estabelecer uma relação clara entre tais eventos e os itens que estão sendo licitados, nem se os eventos que foram agrupados



no mesmo item possuem razoavelmente o mesmo tempo de duração, que justifique o pagamento do mesmo valor.

Marçal Justen Filho comenta sobre a importância da licitação conter previsão de quantitativos adequados:

"11.2) Previsão indeterminada de quantitativos

O projeto deverá obrigatoriamente estimar as quantidades a serem adquiridas. O ato convocatório deverá ater-se fielmente ao projeto. Haverá casos em que inexisterão condições técnico-científicas para definir as quantidades. Ainda nessas hipóteses, será proibida a licitação de quantidades indefinidas². (Grifou-se)

Portanto, não é possível saber com segurança o que o edital da licitação entende por "unidade" quando utiliza este termo para mensurar os quantitativos do objeto que pretende licitar, sendo necessária uma melhor descrição dos serviços, a fim de que o licitante possa compreender com clareza os termos do edital e a própria PMM tenha parâmetros para a realização da fiscalização e dos pagamentos, podendo exigir da empresa a prestação de serviços durante todo o período de realização do evento, conforme previsto no edital, de forma a não deixar margens a interpretações equivocadas.

5) CONCLUSÃO

Portanto, **considerando:**

- a) A inexistência de PLANILHA DE VALORES UNITÁRIOS em relação às prestações de serviços (som, iluminação e vídeo);
- b) Que não é possível saber com segurança o que efetivamente a PMM pretende licitar, eis que há obscuridades e fragilidades na descrição dos itens;

² **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 16º Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo: 2014. P. 212.



- c) Que não é possível saber ao que corresponde e o que compõe a “unidade” utilizada pelo edital da licitação para mensurar o quantitativo dos objetos que a PMM pretende licitar, não havendo previsão de duração para alguns dos eventos.

Solicita-se a **IMPUGNAÇÃO** do **Pregão Presencial n. 068/2019**.

Certos de que estamos colaborando com um País mais justo e consciente dos deveres do Estado para com seus cidadãos, colocamo-nos à disposição para esclarecimentos que se fizerem necessários. Destacando-se que o prazo para resposta é de 24 (vinte e quatro) horas, nos termos do artigo 12, § 1º do Decreto n. 3555/2000.

Atenciosamente,

Giuliana Pinheiro Lenza
Presidente OSM