



Ofício nº. 171/2019 – OSM/OP

Maringá, 31 de julho 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 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** ao **Pregão Presencial n. 176/2019 – Processo 1181/2019**, nos termos seguintes:

1) DOS FATOS

Publicou a PMM edital para realização de licitação na modalidade **Pregão Presencial**, sob n. **176/2019**, para o *Registro de Preço para aquisição de Aparelhos de Ar Condicionado e Prestação de Serviço para Instalação dos Aparelhos, para atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Educação de Maringá – SEDUC, por solicitação da Secretaria Municipal de Patrimônio Compras e Logística – SEPAT*, cujo valor máximo previsto em edital é de R\$ 4.860.410,00.

Em análise ao referido edital, foram detectadas fragilidades que impedem, neste momento, que a licitação alcance efetivamente a proposta mais vantajosa e consequentemente a eficiência e qualidade dos produtos para o município, conforme passamos a expor.

2) DA INEXISTÊNCIA DE ESTUDOS, MAPEAMENTOS, INFORMAÇÕES OU DADOS IMPRESCINDÍVEIS PARA FORMAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA

Como já aludido no tópico anterior, a presente licitação tem como objetivo a aquisição e instalação de **681 unidades** de aparelhos de ar condicionado, em atendimento à Secretaria de Educação.

Em análise ao edital, mais especificamente às justificativas para contratação constantes do Termo de Referência, que estão citadas abaixo, foi possível compreender que a SEDUC intenciona climatizar as salas de aula da rede municipal e também salas dos setores administrativos da educação:

8.7. Para a aquisição dos itens e prestações de serviços de instalação:

É sabido que as estações climáticas em Maringá são bem indefinidas, períodos de temperaturas baixas no inverno e um verão com altas temperaturas, o que exige um sistema de climatização e refrigeração adequado e em plena condição de uso, de forma a manter um ambiente agradável para os alunos e para o bom desempenho dos servidores na realização de suas atividades. O ar-condicionado se tornou muito importante para o desempenho nos estudos. Isso acontece porque o conforto do ambiente escolhido (e isso inclui a temperatura ambiente) influencia muito no humor, na concentração e até mesmo na saúde dos alunos. A climatização em sala de aula se tornou tão necessária quanto em casa, já que muitos estudantes passam horas do seu dia nesses locais. Em geral a maior preocupação quanto ao conforto térmico se dá no verão. Na maior parte do País o calor é extremo e tem sido cada vez mais difícil lidar com ele. Dessa forma, hoje em dia o ar-condicionado virou uma necessidade básica para garantir o bem-estar de alunos e professores. Veja alguns benefícios proporcionados pela climatização em sala de aula:

Conforto térmico auxilia o aprendizado

Estudar já exige naturalmente um maior esforço intelectual, atenção e foco. Sem conforto térmico o nosso corpo “reclama” da temperatura, transpiramos em excesso, podemos sentir cansaço, tontura, sono, indisposição e até mesmo falta de ar, sem falar em problemas como pressão alta ou baixa que se intensificam no calor. É comum que muitos alunos não consigam ficar na sala de aula e precisem sair para tomar água ou achar um local mais fresco. Todos esses fatores podem afetar a concentração e o rendimento dos alunos, além das constantes faltas por problemas de saúde causados pelo mal-estar sentido no calor. Para se ter uma ideia da importância da climatização, a má qualidade do ar interno reduz em até 15% a capacidade de aprendizado, segundo informações do grupo DN Qualindoor da Associação Brasileira de Refrigeração, Ar-condicionado, Ventilação e Aquecimento (Abrava).

Benefícios do ar-condicionado em sala de aula:



- Proporciona conforto e bem-estar;
- Facilita a concentração;
- Garante mais saúde;
- Diminui faltas;
- Melhora o desempenho escolar;
- Torna o momento de estudo mais prazeroso;
- É um item cada vez mais exigido por pais e alunos.

O que ocorre é que **não constam no Termo de Referência** do edital do Pregão n. 176/2019 as justificativas para as especificações e quantitativos dos itens que a PMM pretende adquirir. Não há, nem mesmo no processo administrativo n. 1181/2018, **estudos, informações, dados ou mapeamentos** que demonstrem como se chegou às **quantidades** de aparelhos de ar condicionado, tanto com relação ao número total quanto ao número de aparelhos de cada capacidade (BTU's).

No Termo de Referência consta apenas que os aparelhos serão instalados "nas unidades pertencentes à SEDUC", tendo sido listadas todas as Escolas Municipais e Centros Municipais de Educação Infantil. Sabe-se, porém, que os **681 aparelhos não serão suficientes para climatizar todas as salas de aula das mais de 100 unidades educacionais pertencentes à SEDUC, não havendo** no documento informações sobre os locais exatos nos quais os aparelhos serão instalados, quais escolas serão contempladas, quantos aparelhos serão instalados em cada uma destas escolas, qual o tamanho das salas de aula que receberão os equipamentos, de forma que ficasse claro o motivo pelo qual a PMM está adquirindo estas quantidades de ar condicionado de cada capacidade.

Ou seja: não foi anexado ao processo um estudo que demonstre quais equipamentos seriam adequados para cada um dos locais, o que é indispensável, tendo em vista que quanto maior o local a ser climatizado, maior deverá ser a capacidade (BTU's) do aparelho para uma climatização eficiente.

Não há, tampouco, indicação de que foi realizado um estudo prévio nos locais de instalação para aferir se a rede elétrica existente comportará o consumo energético dos equipamentos, eis que sua instalação certamente gerará um grande impacto, ou se os locais já possuem infraestrutura (linha frigorígena) pronta para receber os aparelhos.

Tal análise prévia se faz imprescindível, tanto para garantir a segurança e o bem estar dos alunos, como para garantir que o município faça uma contratação eficiente, evitando despender recursos na aquisição de equipamentos que eventualmente não poderão ser instalados por falta de uma infraestrutura adequada, deixando portanto de atender ao interesse público.



De toda a análise do edital e do processo administrativo, não pôde ser localizado qualquer indicativo de que tenham sido feitos estudos e mapeamentos prévios a esta contratação, de forma a apurar as reais necessidades da SEDUC com relação à climatização, não havendo no Termo de Referência informações mínimas de como se chegou às quantidades e capacidades estimadas no edital.

Ora, o **Termo de Referência** é a essência da licitação *na modalidade Pregão*, tal como é o **Projeto Básico nas demais modalidades licitatórias**, pois será com base nele que todo o procedimento será “construído”, assim, quanto melhor elaborado for, de melhor forma o objetivo da licitação será atingido.

O art. 6º da Lei 8.666/93, em seu inciso IX, define o Projeto Básico como um documento que reúne, com precisão adequada, os elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto da licitação, deixando claro que este documento deverá ser “[...]elaborado **com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares**, que assegurem a **viabilidade técnica** e o **adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento**, e que possibilite a avaliação do **custo da obra** e a definição dos métodos e do prazo de execução [...]”¹

As alíneas do mesmo inciso aprofundam e detalham, ainda mais, os elementos que o Projeto Básico deverá conter. Deste modo, é expressamente imposto pela Lei que todos os elementos constitutivos da solução escolhida devem ser **demonstrados com clareza**² (grifo nosso). Também há o dever de identificar com precisão os serviços que serão prestados, os materiais e equipamentos, visando assegurar os melhores resultados.³ E ainda, conforme alínea “e” do inciso IX, art. 6º da Lei 8.666/93, é necessário que sejam estabelecidas as normas de fiscalização dos serviços, dentre outros pontos. Salienta-se que o artigo mencionado não é exaustivo ao mencionar os documentos e informações que deverão integrar o projeto básico, mas é sim, inequívoco em demonstrar o grau de detalhamento esperado neste documento.

A **Lei 10.520/2002**, que trata da **modalidade de licitação pregão** para aquisição de bens e serviços comuns, conquanto não figure nos seus dispositivos expressamente o termo “estudos técnicos preliminares”, deixa clara a necessidade desse instrumento quando dispõe, em seu art. 3º, III, que *na fase*

¹ LEI 8.666/93, Art. 6º, IX

² LEI 8.666/93 Art. 6º, IX, alínea a.

³ LEI 8.666/93, Art. 6º, IX, alínea c.



*preparatória do pregão deverá constar nos autos do procedimento “os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados”.*⁴

O conteúdo do *Projeto Básico* ou *Termo de Referência*, assim, está diretamente relacionado ao seu objeto, sendo que quanto maior a complexidade deste, mais minucioso deverá ser aquele documento. Destaca-se que “*não basta denominar um conjunto de estudos com o nome “Projeto Básico” para que ele adquira este condição perante a Lei.*”⁵ É necessário, portanto, que todas as exigências legais sobre a formação do projeto básico (como é o caso das disposições do art. 6º, IX, L. 8.666/93) sejam rigorosamente atendidas.

Vale dizer que o intuito da Legislação é o de não permitir a aplicação de recursos públicos sem que haja perspectivas reais relacionadas aos gastos e dimensões do empreendimento desejado. Isto é, por tratar-se de dinheiro público, sua utilização deve ser cuidadosa e muito bem delimitada, até mesmo para permitir o acompanhamento da população do uso desta verba.

Nem mesmo a urgência da execução do objeto poderá ser utilizada como escusa para a realização de um projeto básico ou termo de referência deficiente e que não seja apto a demonstrar com precisão o que será feito com os recursos públicos. Neste sentido, preleciona Marçal Justen Filho:

Afigura-se que a supremacia dos direitos fundamentais, finalidade essencial da atividade estatal, exige uma contratação que seja postergada por algum tempo para ser bem executada, antes do que a realização apressada de uma licitação defeituosa, que redundará em grande quantidade de percalços.⁶

Reafirma-se, deste modo, que o *Termo de Referência* e o *Projeto Básico* não são elementos meramente formais, muito menos dispensáveis, eis que se prestam a **demonstrar a viabilidade e a conveniência da execução** dos objetivos da Administração, devendo evidenciar “*que todas as soluções técnicas possíveis foram cogitadas, selecionando-se a mais conveniente*”.⁷ Diante dessa importância a ausência ou insuficiência deste documento não pode ser tolerada.

Importante mencionar julgado do TCU no seguinte sentido:

⁴ COSTA, Antônio França da; ANDRIOLI, Luiz Gustavo Gomes; BRAGA, Carlos Renato Araujo. Estudos Técnicos Preliminares: O Calcanhar de Aquiles das Aquisições Públicas. Revista do TCU, nº 139. Mai-Ago 2017, p. 43-44

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 16º ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 183.

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 16º ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 179.

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 16º ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 185.

c.1) a **elaboração de estudos técnicos preliminares**, tendo por objetivos assegurar a viabilidade técnica da contratação e **embasar a elaboração do termo de referência/projeto básico** e o plano de trabalho, **constitui etapa indispensável do planejamento de uma contratação** [...]. (TCU, Acórdão 10264/2018, Segunda Câmara, Rel. Ana Arraes, Data da Sessão: 23/10/2018)

Citando novamente Marçal Justen Filho⁸, uma licitação **não pode ser realizada sem estimativas ou planejamento adequado:**

“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”.

Portanto, da análise feita, tem-se **que não foram realizados pela PMM estudos prévios para que se chegasse às quantidades e especificações dos itens que se pretende adquirir por meio do PP 176/2019 e mesmo sobre a viabilidade da instalação destes equipamentos**, de forma que a licitação não está apta a prosperar, pois a aquisição e instalação dos aparelhos sem o devido planejamento pode ensejar uma contratação não vantajosa, ineficiente e que pode até mesmo representar um prejuízo à administração.

2) DO SOBREPREÇO REPRESENTADO PELA EXISTÊNCIA DE UMA SEGUNDA LICITAÇÃO EM ANDAMENTO PARA A AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS IDÊNTICOS, COM VALORES MÁXIMOS INFERIORES – PP 184/2019

O edital do PP 176/2019, que tem como objeto a aquisição e instalação de aparelhos de ar condicionado para a SEDUC, foi publicado em data de 16 de julho de 2019, com a abertura dos envelopes marcada para 05 de agosto de 2019.

Em 23 de julho, porém, foi publicado mais um edital para a aquisição e instalação de aparelhos de ar condicionado, desta vez para a SEPAT, SEFAZ, PROGE, e SEGE, sob nº 184/2019, que prevê a abertura dos envelopes para o dia 14 de agosto de 2019.

⁸ Idem. p. 178.



Da análise conjunta dos dois editais, é possível identificar 06 itens em comum, e o que chamou a atenção do OSM é que, no PP 184, os valores máximos de todos os lotes, tanto nos itens de aquisição de aparelhos quanto nos itens de instalação, são **inferiores** aos do PP 176. Em alguns casos, a diferença alcança a faixa dos R\$ 1.000,00. Vejamos abaixo os itens que estão presentes nos 02 pregões:

PP 176/2019 – Ar Condicionado 12.000 btus / Ciclo frio / Inverter / hi-wall

LOTE 1: Valor Máximo do Lote: R\$ 145.730,00 (cento e quarenta e cinco mil, setecentos e trinta reais), a saber:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	263278	59	UND	Aparelho de ar condicionado 12.000 btus, ciclo frio, tipo inverter hi-wall com gás refrigerado R410A incluso.	2.070,00	122.130,00			
2	962	59	UND	Prestação de serviços de instalação do item 1 deste lote (aparelho de ar condicionado de 12.000 BTUS), incluindo todo material necessário para a instalação.	400,00	23.600,00	–		
VALOR TOTAL PROPOSTO PARA O LOTE 01.....									R\$

PP 184/2019 – Ar Condicionado 12.000 btus / Ciclo quente e frio / Inverter / hi-wall

Valor Máximo do Lote 3: R\$ 53.125,00 (cinquenta e três mil, cento e vinte e cinco reais), a saber:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	14263	25	UND	Aparelho de Ar-Condicionado 12.000 BTU inverter, tipo split hi-wall, classificação INMETRO/PROCEL A, filtro antibacteriano, funções timer, turbo e swing, ciclo quente e frio, composto por duas unidades distintas, condensadora (externa) e evaporadora (interna), baixo nível de ruído (silencioso), cor branca, controle remoto sem fio.	1.785,00	44.625,00			
2	962	25	UND	Prestação de serviços de instalação do item 1 deste lote (aparelho de ar condicionado de 12.000 BTUS), incluindo todo material necessário para a instalação.	340,00	8.500,00	–		
VALOR TOTAL PROPOSTO PARA O LOTE 3.....									R\$



PP 176/2019 – Ar Condicionado 18.000 btus / Ciclo frio / Inverter / hi-wall

LOTE 2: Valor Máximo do Lote: R\$ 147.060,00 (cento e quarenta e sete mil e sessenta reais), a saber:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	263279	43	UND	Aparelho de ar condicionado 18.000 btus, ciclo frio, tipo inverter hi-wall com gás refrigerado R410A incluso.	2.970,00	127.710,00			
2	962	43	UND	Prestação de serviços de instalação do item 1 deste lote (aparelho de ar condicionado de 18.000 BTUS), incluindo todo material necessário para a instalação.	450,00	19.350,00	–		
VALOR TOTAL PROPOSTO PARA O LOTE 02.....									R\$

PP 184/2019 – Ar Condicionado 18.000 btus / Ciclo quente e frio / Inverter / hi-wall

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	14282	10	UND	Aparelho de Ar-Condicionado 18.000 BTU inverter, tipo split hi-wall, classificação INMETRO/PROCEL A, filtro antibacteriano, funções timer, turbo e swing, ciclo quente e frio, composto por duas unidades distintas, condensadora (externa) e evaporadora (interna), baixo nível de ruído (silencioso), cor branca, controle remoto sem fio.	2.199,00	21.990,00			
2	962	10	UND	Prestação de serviços de instalação do item 1 deste lote (aparelho de ar condicionado de 18.000 BTUS), incluindo todo material necessário para instalação.	372,00	3.720,00	–		
VALOR TOTAL PROPOSTO PARA O LOTE 5.....									R\$

PP 176/2019 – Ar Condicionado 30.000 btus / Ciclo frio / hi-wall

LOTE 3: Valor Máximo do Lote: R\$ 478.040,00 (quatrocentos e setenta e oito mil e quarenta reais), a saber:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	263280	74	UND	Aparelho de ar condicionado 30.000 btus, ciclo frio, hi-wall com gás refrigerado R410A incluso.	5.900,00	436.600,00			
2	962	74	UND	Prestação de serviços de instalação do item 1 deste lote (aparelho de ar condicionado de 30.000 BTUS), incluindo todo material necessário para a instalação.	560,00	41.440,00	–		
VALOR TOTAL PROPOSTO PARA O LOTE 03.....									R\$



PP 184/2019 – Ar Condicionado 30.000 btus / Ciclo frio / Inverter / hi-wall

Valor Máximo do Lote 2: R\$ 10.240,00 (dez mil, duzentos e quarenta reais), a saber:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	6147	2	UND	Aparelho de Ar-Condicionado 30.000 BTU, inverter, tipo split hi-wall, classificação INMETRO/PROCEL A ou B, filtro antibacteriano, funções timer, turbo e swing, ciclo frio, composto por duas unidades distintas, condensadora (externa) e evaporadora (interna), baixo nível de ruído (silencioso), cor branca, controle remoto sem fio.	4.570,00	9.140,00			
2	962	2	UND	Prestação de serviços de instalação do item 1 deste lote (aparelho de ar condicionado de 30.000 BTUS), incluindo todo material necessário para a instalação.	550,00	1.100,00	–		
VALOR TOTAL PROPOSTO PARA O LOTE 2.....								R\$	

PP 176/2019 – Ar Condicionado 60.000 btus / Ciclo frio / piso-teto

LOTE 8: Valor Máximo do Lote: R\$ 56.560,00 (cinquenta e seis mil, quinhentos e sessenta reais), a saber:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	263283	7	UND	Aparelho de ar condicionado 60.000 btus, ciclo frio, piso-teto com gás refrigerado R410A incluso.	7.340,00	51.380,00			
2	962	7	UND	Prestação de serviços de instalação do item 1 deste lote (aparelho de ar condicionado de 60.000 BTUS), incluindo todo material necessário para a instalação.	740,00	5.180,00			
VALOR TOTAL PROPOSTO PARA O LOTE 08.....								R\$	

PP 184/2019 – Ar Condicionado 60.000 btus / Ciclo frio / Inverter / piso-teto

Valor Máximo do Lote 1: R\$ 131.775,00 (cento e trinta e um mil, setecentos e setenta e cinco reais), a saber:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	14310	21	UND	Aparelho de Ar-Condicionado 60.000 BTU, tipo piso teto, classificação inverter INMETRO/PROCEL A ou B, filtro antibacteriano, funções timer, turbo e swing, ciclo frio, composto por duas unidades distintas, condensadora (externa) e evaporadora (interna), baixo nível de ruído (silencioso), cor branca, controle remoto sem fio.	5.800,00	121.800,00			
2	962	21	UND	Prestação de serviços de instalação do item 1 deste lote (aparelho de ar condicionado de 60.000 BTUS), incluindo todo material necessário para a instalação.	475,00	9.975,00	–		
VALOR TOTAL PROPOSTO PARA O LOTE 1.....								R\$	



PP 176/2019 – Ar Condicionado 24.000 btus / Ciclo frio / Inverter / hi-wall

LOTE 9: Valor Máximo do Lote: R\$ 60.900,00 (sessenta mil e novecentos reais), a saber:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	263284	14	UND	Aparelho de ar condicionado 24.000 btus, ciclo frio, tipo inverter hi-wall com gás refrigerado R410A incluso.	3.900,00	54.600,00			
2	962	14	UND	Prestação de serviços de instalação do item 1 deste lote (aparelho de ar condicionado de 24.000 BTUS), incluindo todo material necessário para a instalação.	450,00	6.300,00	–		
VALOR TOTAL PROPOSTO PARA O LOTE 09.....									R\$

PP 184/2019 – Ar Condicionado 22 a 24.000 btus / Ciclo quente e frio / Inverter / hi-wall

Valor Máximo do Lote 4: R\$ 6.628,00 (seis mil, seiscentos e vinte e oito reais), a saber:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	4256	2	UND	Aparelho de Ar-Condicionado no mínimo 22.000 e no máximo 24.000 BTU inverter instalado, tipo split hi-wall, classificação INMETRO/PROCEL A ou B, filtro antibacteriano, funções timer, turbo e swing, ciclo quente e frio, composto por duas unidades distintas, condensadora (externa) e evaporadora (interna), baixo nível de ruído (silencioso), cor branca, controle remoto sem fio.	2.910,00	5.820,00			
2	962	2	UND	Prestação de serviços de instalação do item 1 deste lote (aparelho de ar condicionado de no mínimo 22.000 btu's e no máximo 24.000 btu's), incluindo todo material necessário para instalação.	404,00	808,00	–		
VALOR TOTAL PROPOSTO PARA O LOTE 4.....									R\$

PP 176/2019 – Ar Condicionado 9.000 btus / Ciclo frio / Inverter / hi-wall

LOTE 10: Valor Máximo do Lote: R\$ 68.400,00 (sessenta e oito mil e quatrocentos reais), a saber:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	263286	30	UND	Aparelho de ar condicionado 9.000 btus, ciclo frio, tipo inverter hi-wall com gás refrigerado R410A incluso.	1.880,00	56.400,00			
2	962	30	UND	Prestação de serviços de instalação do item 1 deste lote (aparelho de ar condicionado de 9.000 BTUS), incluindo todo material necessário para a instalação.	400,00	12.000,00	–		
VALOR TOTAL PROPOSTO PARA O LOTE 10.....									R\$



PP 184/2019 – Ar Condicionado 9.000 btus / Ciclo quente e frio / Inverter / hi-wall

Valor Máximo do Lote 6: R\$ 25.995,00 (vinte e cinco mil, novecentos e noventa e cinco reais), a saber:

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	14316	15	UND	Aparelho de Ar-Condicionado 9.000 BTU inverter , tipo split hi-wall, classificação INMETRO/PROCEL A , filtro antibacteriano, funções timer, turbo e swing, ciclo quente e frio, composto por duas unidades distintas, condensadora (externa) e evaporadora (interna), baixo nível de ruído (silencioso), cor branca, controle remoto sem fio.	1.417,00	21.255,00			
2	962	15	UND	Prestação de serviços de instalação do item 1 deste lote (aparelho de ar condicionado de 9.000 BTUS), incluindo todo material necessário para a instalação.	316,00	4.740,00	–		
VALOR TOTAL PROPOSTO PARA O LOTE 6.....								R\$	

É importante destacar que, **em que pese os códigos dos itens sejam diferentes, a diferença dos descritivos de um e outro edital são mínimas**, sendo que, ao levá-las em consideração, os itens do PP 184, que estão mais detalhados, são até mesmo um pouco **superiores** aos do PP 176, eis que o edital mais recente exige que quase todos os aparelhos sejam ciclo quente e frio (exceto para o aparelho de 60.000 btus) e inverter, enquanto o PP 176 prevê apenas ciclo frio para todos os aparelhos, não exigindo a tecnologia inverter para os equipamentos de 30.000 e 60.000 btus.

A única informação trazida nos descritivos do PP 176 que não consta nos do PP 184 é que o gás R410A deve estar incluso, contudo, os aparelhos já são vendidos com o gás, que só é comercializado em separado nos casos em que há vazamento e é necessária sua reposição.

Não faria sentido, portanto, que os aparelhos do PP 176, que são até mesmo um pouco inferiores, custem mais caro que os do PP 184, ainda mais levando em consideração que a quantidade a ser adquirida pela SEDUC por meio do PP 176 é maior em grande parte dos itens, de forma que seria natural que o valor fosse ainda mais baixo que aquele previsto no PP 184 (economia de escala).

Vejamos abaixo os valores máximos dos dois pregões compilados. A diferença entre o valor máximo total dos itens em comum, nas quantidades previstas no PP 176, alcança **R\$ 199.571,00 (cento e noventa e nove mil, quinhentos e setenta e um reais)**.



PP 176/2019				PP 184/2019			VI. Máx. Total Preço 176	VI. Máx. Total Preço 184	Diferença
Lote	Qtde	VI. Máx. Aparelho	VI. Máx. Instalação	Lote	VI. Máx. Aparelho	VI. Máx. Instalação			
1	59	R\$ 2.070,00	R\$ 400,00	3	R\$ 1.785,00	R\$ 340,00	R\$ 145.730,00	R\$ 125.375,00	R\$ 20.355,00
2	43	R\$ 2.970,00	R\$ 450,00	5	R\$ 2.199,00	R\$ 372,00	R\$ 147.060,00	R\$ 110.553,00	R\$ 36.507,00
3	74	R\$ 5.900,00	R\$ 560,00	2	R\$ 4.570,00	R\$ 550,00	R\$ 478.040,00	R\$ 378.880,00	R\$ 99.160,00
8	7	R\$ 7.340,00	R\$ 740,00	1	R\$ 5.800,00	R\$ 475,00	R\$ 56.560,00	R\$ 43.925,00	R\$ 12.635,00
9	14	R\$ 3.900,00	R\$ 450,00	4	R\$ 2.910,00	R\$ 404,00	R\$ 60.900,00	R\$ 46.396,00	R\$ 14.504,00
10	30	R\$ 1.880,00	R\$ 400,00	6	R\$ 1.417,00	R\$ 316,00	R\$ 68.400,00	R\$ 51.990,00	R\$ 16.410,00
							Diferença Total:	R\$ 199.571,00	

O fato de haver diferença de preços em processos licitatórios com objeto idêntico também não passou despercebido à PROGE, que questionou a SEPAT sobre qual seria a diferença entre o ar condicionado 60.000 btus licitado no PP 104, que havia sido homologado naquela semana, e o objeto aparentemente idêntico licitado no PP 184.

O Gerente de Compras, por sua vez, respondeu o seguinte (fls. 157 Proc. 1150/2019):

Em atendimento ao solicitado pela PROGE, conforme despacho contido nas fls.156, temos a informar que não há diferença entre os aparelhos que foram licitados no processo nº 890/19 e os aparelhos que serão licitados no presente.

[...]

Informamos que tal fato ocorre, por que, as secretarias não se comunicam umas com as outras e não há, qualquer possibilidade de haver um cronograma definido pela SEPAT, para que as secretarias encaminhem pedidos de compra para este grupamento de itens em uma determinada época do ano, visto que, conforme as secretarias nos relatam no presente processo administrativo, os responsáveis só vieram a solicitar a compra destes equipamentos porque os que atualmente estão em uso estão muito desgastados e com mal funcionamento necessitando assim de troca.

[...]

Em tempo, informo que os preços contidos no presente processo estão compatíveis com os preços do processo anterior, não havendo assim o risco de pagarmos neste processo, valores muito diferentes daquele.

Ora, a Gerência de Compras existe justamente para centralizar as contratações realizadas pelo município de Maringá, de forma a garantir uma melhor organização, logística e eficiência das contratações, justamente para que não ocorram casos como este em análise, no qual o mesmo órgão público se dispõe a pagar valores diferentes por produtos idênticos, isto num intervalo de apenas 15 dias, o que representa um prejuízo financeiro não apenas pela diferença no valor dos equipamentos, mas também por toda a movimentação da máquina pública para a realização das licitações que, segundo informação do próprio município no Processo 2558/2018, custam de R\$ 12.000,00 a R\$ 15.000,00 cada uma:

- considerando que o valor total dos orçamentos levantados junto a empresas do ramo pertinente, perfazem o valor total de R\$9.071,95 (Nove mil, setenta e um reais e noventa e cinco centavos), não sendo viável abrir um processo licitatório para adquirir os produtos em questão, pois conforme informado na CI 2018080730 o custo de uma licitação ficaria em torno de R\$12.000,00 a R\$15.000,00;

É, portanto, totalmente **inadmissível** que a PMM considere normal que um mesmo item seja adquirido em duas licitações diferentes, em um curto espaço de tempo e, ainda mais grave, por preços máximos distintos, representando uma diferença total de quase R\$ 200.000,00.

Este parece ter sido também o entendimento da PROGE, que apontou em seus pareceres, tanto no PP 176 quanto no 184, ***que o município deve planejar melhor suas contratações, de forma que um mesmo item não seja adquirido em licitações distintas com preços distintos***, destacando que o tema já foi, inclusive, objeto de recomendação por parte do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. O Procurador, então, opinou que ***fosse adotado o menor preço com relação aos itens em duplicidade***.

PARECER 1171/2019 – NLC (PP 184/2019), de 1º de julho:

Antes de passar à análise da minuta, é essencial sinalizar às unidades solicitantes, que o Município deve efetuar planejamento em suas contratações, de modo a evitar que um mesmo item (Ar Condicionado 60 mil btus, por exemplo), seja adquirido em licitações distintas, com preços mínimos distintos. O TCE/PR enfrentou caso do Município de Maringá em 2018, e deixou de aplicar sanção ao Município, mas recomendou que o Município planeje suas contratações para evitar processos simultâneos com mesmo objeto. Logo, é preciso que haja alguma forma de controle do que se está adquirindo.

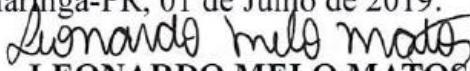
[...]

Considerando que já temos precedente concreto da situação no TCE/PR, para evitar novo questionamento, apurar no processo onde houve a mesma contratação qual foi o preço mínimo do item em comum lá licitado e adotar nos dois processos o menor preço mínimo.

[...]

CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se pela possibilidade de seguimento adiante do presente procedimento, sanando apenas a questão do orçamento mínimo do item em duplicidade (ar condicionado de 60 mil btus), adotando-se o menor preço dentre os dois processos que pretendem contratar o mesmo item. De mais a mais, retirar a exigência do registro do acervo do atestado de capacidade técnica operacional no CREA. Desnecessária nova remessa à PROGE. É o parecer, para superior apreciação. Maringá-PR, 01 de Julho de 2019.


LEONARDO MELO MATOS
Procurador do Município

PARECER 1181/2019 – NLC (PP 176/2019), de 02 de julho:

Antes de passar à análise da minuta, é essencial sinalizar às unidades solicitantes, que o Município deve efetuar planejamento em suas contratações, de modo a evitar que um mesmo item (Ar Condicionado 60 mil btus, por exemplo), seja adquirido em licitações distintas, com preços mínimos distintos. O TCE/PR enfrentou caso do Município de Maringá em 2018, e deixou de aplicar sanção ao Município, mas recomendou que o Município planeje suas contratações para evitar processos simultâneos com mesmo objeto. Logo, é preciso que haja alguma forma de controle do que se está adquirindo. Este processo já é, salvo melhor juízo, o terceiro de aquisição de ar condicionado que tramita na PROGE esta semana.

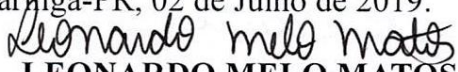
[...]

Considerando que já temos precedente concreto da situação no TCE/PR, para evitar novo questionamento, apurar no processo onde houve a mesma contratação qual foi o preço mínimo do item em comum lá licitado e adotar nos dois processos o menor preço mínimo.

[...]

CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se pela possibilidade de seguimento adiante do presente procedimento, sanando apenas a questão do orçamento mínimo do item em duplicidade (ar condicionado de 60 mil btus), adotando-se o menor preço dentre os dois processos que pretendem contratar o mesmo item. De mais a mais, retirar a exigência do registro do acervo do atestado de capacidade técnica operacional no CREA. Desnecessária nova remessa à PROGE. É o parecer, para superior apreciação. Maringá-PR, 02 de Julho de 2019.


LEONARDO MELO MATOS
Procurador do Município



Da análise do processo administrativo 1.150/2019 (PP 184/2019), foi possível identificar que de fato houve uma adequação do preço dos item em comum com o PP 104/2019 (Processo Administrativo 890/2019), apontado pela PROGE.

No Processo 1181/2019 (PP 176/2019), contudo, verificou-se que a Secretaria não atendeu à recomendação da PROGE, tendo o edital sido publicado da forma como se encontrava, com preços bastante superiores aos do PP 184, publicado apenas uma semana depois.

Como já apontado, não é **razoável** que se admita que a administração adquira, num curto intervalo de tempo (no caso, menos de duas semanas), produtos idênticos por preços distintos, eis que tal prática fere os princípios da economicidade e eficiência, que devem reger todas as contratações públicas.

É importante destacar que o argumento de que a licitação será realizada na modalidade pregão e que o preço tende a cair na fase de lances **não é válido**, eis que a queda do preço no pregão em montantes significativos não necessariamente significa uma economicidade. O que faz, s.m.j, é **demonstrar que houve falha no planejamento da administração no momento de formação do preço máximo**, de forma que o edital foi publicado com **sobrepço**, possibilitando aos participantes cotarem seus produtos acima do valor real de mercado, o que pode trazer prejuízos à administração.

Não é incomum que as empresas cotem em suas propostas o preço máximo do edital. Havendo mais de uma licitante, na fase de lances o valor de fato cai, até atingir um valor mais próximo ao de mercado. Contudo, nos casos em que uma única empresa comparece ao certame, o objeto acaba sendo contratado por este preço máximo que está acima do valor de mercado, o que representa um prejuízo ao município e uma vantagem indevida ao licitante, contrariando sobremaneira os princípios licitatórios mais basilares.

Assim, se faz fundamental que a PMM reveja os preços máximos do edital, de forma a adotar, **no mínimo**, o menor preço dentre os processos licitatórios em andamento, sendo que, no presente caso, devem ser adotados os preços máximos previstos no PP 184/2019 para os itens comuns, sempre lembrando que o trabalho do OSM é realizado por amostragem, de forma que a compatibilidade de preço de mercado de outros lotes que não tenham sido citados também precisa ser verificada.

3) DA OBSCURIDADE RELATIVA À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INSTALAÇÃO DOS APARELHOS DE AR CONDICIONADO

Além de adquirir os aparelhos de ar condicionado, a PMM pretende contratar também os serviços de instalação para cada um destes equipamentos. Assim, o edital é composto de 11 lotes com 02 itens cada, sendo o Item 01 de cada lote para a aquisição dos aparelhos, e o Item 02 para sua instalação, com o seguinte descritivo: *Prestação de serviços de instalação do item 1 deste lote, incluindo todo material necessário para a instalação.*

Ocorre, contudo, que as únicas informações trazidas pelo edital acerca dos serviços que pretende contratar são as transcritas acima, que não contemplam ao menos uma estimativa da quantidade de material a ser utilizado ou parâmetros mínimos de qualidade.

Um exemplo para demonstrar os possíveis prejuízos de uma obscuridade como está é o seguinte: profissionais que trabalham na área de climatização informaram ao OSM que os aparelhos de ar condicionado com a tecnologia inverter devem obrigatoriamente ser instalados com tubulação de cobre, para garantir sua durabilidade. O que pode ocorrer é que, sem a previsão desta obrigatoriedade no edital, as empresas instalem os aparelhos com tubulação de alumínio, o que gerará problemas e gastos com manutenção no futuro.

Analisando-se os editais dos Pregões 104 e 184/2018, constatamos que os memoriais descritivos exigem, nas observações gerais, que os aparelhos sejam instalados com tubo/canos de cobre, de forma que não é possível compreender a razão pela qual a administração não incluiu esta exigência tão importante no edital do PP 176:

PP 104/2019

21. Observações Gerais:

22. Os aparelhos deverão ser instalados com utilização de cabo do tipo PP antichamas, tubo de cobre e demais acessórios necessários;

PP 184/2019

20. Observações Gerais:

20.1. Os aparelhos deverão conter suportes de fixação para instalação da condensadora, ser instalados com utilização de cabos isolantes, canos de cobre e demais acessórios necessários (deverão ser utilizados até 03 metros de tubulação por máquina);

Outro fato apontado pelos técnicos que auxiliaram o OSM na análise do edital foi o fato de que, aliado à falta de estudos e mapeamentos quanto aos locais de instalação, os descritivos dos itens que tratam da prestação de serviços são muito genéricos, de forma que o licitante terá dificuldades em apresentar



seu preço por não constarem informações básicas que possam indicar, por exemplo, qual será a quantidade de material necessária para a instalação de cada aparelho.

O preço de instalação varia muito de acordo com a existência ou não de uma infraestrutura pronta e a distância entre ela e os pontos de instalação, eis que quanto maior a distância, maior será a quantidade de material necessário e, consequentemente, o preço da prestação de serviços.

Segundo os técnicos consultados, o mais correto seria que **a PMM elaborasse um projeto para a climatização das escolas, definindo exatamente quais seriam os locais de instalação e qual seria a quantidade aproximada de material a ser utilizado**, de forma que pudesse ser incluída no edital a aquisição do material de instalação, em separado à prestação de serviços. Ou, ainda que se optasse por contratar os serviços por preço global, na forma que está previsto no edital, **deveria constar obrigatoriamente do edital a planilha de custos unitários que, baseada no levantamento prévio, definisse a quantidade de material a ser utilizada.**

A planilha de custos unitários é um item obrigatório para a licitação de serviços, de acordo com o previsto nos arts. **7º, § 2º, inciso II e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93**, e, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, é essencial para viabilizar a participação dos fornecedores, mesmo em se tratando de empreitada por preço global:

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**. (TCU, Acórdão 98/2013, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

10.2.1 Não se questiona que, em uma licitação por preço global, o contrato deva definir o valor devido ao licitante com base na prestação do serviço como um todo. Malgrado isso, **mesmo em se tratando de empreitada por preço global, deve haver orçamento detalhado em planilhas contendo todos os custos unitários, em conformidade com os arts. 7º, § 2º, inciso II e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93**. (TCU, Acórdão nº 166/2001, Primeira Câmara, Rel. Min. BENJAMIN ZYMLER, DOU 16/07/2001).

Lembramos que a Procuradoria Geral do Município de Maringá já se manifestou no sentido de que a existência de planilha de custos unitários é obrigatória, conforme trecho do parecer exarado pela Procuradora Fernanda Leite Allegrini em 23 de abril de 2019, no Processo 2249/2018:



B) AUSÊNCIA DE PLANILHAS COM CUSTOS UNITÁRIOS:

Também é exigência legal o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários, inclusive para a composição de preços.

Assim, ante a ausência de quaisquer previsões quanto ao material a ser utilizado na instalação dos equipamentos, não havendo ao menos planilha de custos unitários que possa dar ao fornecedor um norte quanto aos serviços que serão prestados, o edital da forma que se encontra **é obscuro aos fornecedores**, que não possuem as informações mínimas necessárias para a formação do preço de suas propostas.

A legislação veda qualquer tipo de obscuridade, seja ela em relação ao objeto do edital (art. 6º, IX, a; art. 40, I ambos da L. 8.666/93, dentre outros), ou seja ela em relação ao planejamento da licitação.

Conforme matéria já sumulada pelo E. Tribunal de Contas da União, é essencial, para atender ao Princípio da Transparência, que haja adequada e completa descrição do objeto a ser licitado:

SÚMULA Nº 177

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Assim, diante da obscuridade constatada no descritivo da prestação de serviços, necessário se faz que a administração planeje adequadamente a implantação do sistema de climatização nas unidades educacionais, a fim de fornecer informações básicas ao fornecedor acerca da dimensão da prestação de serviços e do material necessário para sua realização.

4) CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **considerando:**



- a) que se trata de uma licitação que prevê gasto de R\$ R\$ 4.860.410,00, dinheiro este que é público e que pertence a todos os cidadãos maringaenses, devendo ser aplicado da forma mais responsável, eficiente e transparente possível;
- b) a inexistência de estudos e mapeamentos prévios para a formação do termo de referência, não sendo possível verificar com clareza quais serão as escolas contempladas, qual a quantidade por escola, nem como foi que a PMM calculou a quantidade de btus que seria necessária, o que denota um planejamento frágil para uma licitação desta monta;
- c) que a PMM afirma que as secretarias não se comunicam entre si, como se não houvesse um setor responsável pela realização das compras, o que acarreta vários e sérios vícios nos procedimentos, como a existência de outra licitação em andamento (PP 184/2019) para a aquisição dos mesmos itens **por preço inferior**, caracterizando sobrepreço;
- d) a existência de obscuridades com relação aos descritivos dos itens de prestação de serviços, inexistindo planilha de custos unitários que possa orientar o fornecedor para a formação do preço da proposta;

O OSM vem **pedir a IMPUGNAÇÃO do Pregão Presencial n.º 176/2019**, tendo em vista que, por tudo que foi demonstrado, não está apto a alcançar a proposta mais vantajosa, eficiente e econômica ao município, infringindo a legislação e os princípios basilares da licitação, inclusive o da transparência.

Certos de que estamos colaborando com um País mais justo e consciente dos deveres do Estado para com seus cidadãos, colocamo-nos à disposição para esclarecimentos que se fizerem necessários. Destacando-se que o **prazo para resposta é de 24 (vinte e quatro) horas, nos termos do art. 12, parágrafo 1º do Decreto n. 3.555/2000.**

Atenciosamente,

Giuliana Pinheiro Lenza
Presidente OSM