



Ofício nº. 134/2020 – OSM/OP

Maringá, 29 de outubro de 2020.

Excelentíssimo Sr. Prefeito Ulisses Maia;

A SER/Observatório Social de Maringá – OSM, pessoa jurídica de Direito Privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 06.161.227/0001-03, associação civil sem fins econômicos e sem vinculação político-partidária, que tem por missão promover maior participação da sociedade no controle da Gestão Pública, visando o acompanhamento dos gastos públicos, prerrogativa prevista no artigo 5.º, incisos XXXIII e XXXIV da Constituição Federal, de acordo com a Lei Federal n.º 12.527/2011 (Acesso à Informação), art. 10, e com a Lei Orgânica do Município, art. 10, incisos IV e V, representada neste ato por sua Presidente, que ao final subscreve, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao **Pregão Presencial nº 209/2020**, pelos motivos explanados a seguir.

I – DOS FATOS

A PMM publicou edital para a realização de licitação na modalidade Pregão Presencial, sob nº 209/2020 – Processo nº 1428/2020, objetivando o *Registro de Preço para aquisição de Climatizadores de Ar Evaporativos com Serviço de Instalação, para atendimento dos CMEIs e Escolas da Rede Municipal de Ensino de Maringá, por solicitação da Secretaria Municipal de Patrimônio Compras e Logística – SEPAT.*

O edital prevê a **aquisição de 1.656 climatizadores** com vazões de 13.000 M³/H, 22.000 M³/H, 31.000 M³/H, 25.000 M³/H e 55.000 M³/H. O preço máximo da licitação é de **R\$ 14.284.129,00**.

Em análise ao edital o OSM constatou que não estavam anexos os projetos para a instalação dos equipamentos, e nem a relação de estabelecimentos de ensino onde se pretendia instalá-los. Em razão disso, o OSM solicitou vistas ao processo por meio do Ofício 132/2020 – OSM/OP, no dia 19 de outubro de 2020. O acesso foi concedido no dia seguinte, 20 de outubro, por meio do Ofício nº 079/2020 – CGM, e o OSM foi até a Prefeitura escanear o processo.

Logo na capa uma etiqueta com a palavra “PRIORIDADE” e um bilhete que dizia: PROCESSO DA EDUCAÇÃO. CLIMATIZADOR. **PRIORIDADE** PARA ÍNDICE 25%.

PROCESSO DA EDUCAÇÃO
CLIMATIZADOR
PRIORIDADE PARA
ÍNDICE 25%

OBSERVAÇÕES
Equipe de Apoio Cominado: _____
Enviar minuta para análise da: _____
antes de encaminhar para PROGE: _____
Documentação Técnica: _____
(X) AMPLA CONCORRÊNCIA
() EXCLUSIVO MEI/MEEP
() LOTES DISTINTOS (AMPLA e MEI/MEEP)
MONO. COMPRA: _____
SPEBA: _____

DIGITAÇÃO: Registro de Preço para aquisição de climatizadores de ar condicionado com serviços de instalação, para atendimento das necessidades da CMEI e Escola da Rede Municipal de Ensino, através da Secretaria de Patrimônio, Compras e Logística - SEPAT.

PUBLICAÇÕES
O.D.N. 13/10/20
O.G.E. 13/10/20
O.O.U. _____
J. LOCAL 13/10/20
ATRO-PAÇO 13/10/20
INTERNET 13/10/20
TOR 13/10/20

RECURSOS: Próprios (X) Estadual () Federal ()

PARA USO DA DIRETORIA DE LICITAÇÕES
MODALIDADE

CONVITE	TOMADA DE PREÇOS	PREQ. PRESENCIAL	CONCORR.
Nº _____	Nº _____	Nº 207/13020	Nº _____
LEILÃO	CONCURSO	PREQ. ELETRÔNICO	ALIENA
Nº _____	Nº _____	Nº _____	Nº _____

Encerramento das 04/11/2020, até às 08:30 horas
Abertura dos Envelopes dia 04/11/2020, às 08:45 horas.

OBSERVAÇÕES
Fl. nº _____ Ata nº _____ Fl. nº _____ Ata nº _____
Fl. nº _____ Ata nº _____ Fl. nº _____ Ata nº _____
Fl. nº _____ Ata nº _____ Fl. nº _____ Ata nº _____
Portaria nº 592/20
Nº da Minuta do Edital 194-L
Pon 365/20-610-5011
ANEXO CENTRAL DE COMPRAS Nº 4809 Valor estimado da Licitação R\$ 24.28

PROC. DE CC
Nº 532

PRIORIDADE

Nas fls. 13 do processo, após o Termo de Referência, havia um documento denominado “Documento nº 1 – Locais de Instalação”, que listava 41 CMEI’s e 32 Escolas onde seriam instalados os equipamentos, indicando também a quantidade de aparelhos de cada capacidade em cada escola.

Seis empresas forneceram orçamentos para a formação do preço máximo, sendo ALISSON PEREIRA DE PAULA ME (CNPJ: 21.154.253/0001-90); CLIMAIA CLIMATIZADORES LTDA (CNPJ: 09.110.060/0001-31); L.A. LIMA ME (CNPJ: 13.408.579/0001-00); ROTOPLAST IND. DE CLIMATIZADOR LTDA (CNPJ: 09.176.237/0001-00); ROTOAR MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS INDUSTRIAIS LTDA (CNPJ: 27.735.152/0001-99); e VIVA EQUIPAMENTOS IND. E COM. LTDA (CNPJ: 00.324.107/0001-95).

Há uma nota na planilha onde constou que “dado ao valor total significativo envolvido, decidimos estabelecer como máximo a média aritmética dos menores preços pesquisados com rebate de 20%”. Essa afirmação não foi muito clara no sentido de que não foi dito entre quantos e quais dos “menores preços” foi feita essa média. Além disso, o que se chamou de “rebate”, que aparentemente consistiria em subtrair 20% da média, eis que os valores da coluna “preço máximo unitário definido para edital” são menores que os valores da coluna “cálculo da média aritmética”. Contudo,



ao subtrair 20% da média, em vários casos o resultado não bate com o constante da planilha. O fato é que não está claro no processo quais preços foram utilizados e qual é a justificativa para a escolha desse critério.

Existem três pareceres jurídicos no processo. O primeiro data de 10 de agosto de 2020, e foi exarado por um dos procuradores de carreira que costumam analisar os editais. De acordo com o Procurador, *“considerando-se a amplitude da intervenção, que envolve a climatização de 1.653 ambientes na rede municipal de educação, não se tratando assim de mera aquisição de equipamentos de climatização para soluções pontuais e desprovidas de maiores estudos e projetos, trata-se de licitação que depende de maiores cautelas para definição das melhores soluções a serem realizadas a fim de que a administração efetivamente dispenda recursos de forma planejada e em conformidade com as normas técnicas pertinentes*. Salvo melhor entendimento técnico, a intervenção pretendida depende de avaliações e certificação por profissionais técnicos competentes da engenharia e/ou arquitetura, com a respectiva elaboração de projeto básico e, eventualmente, projetos executivos.

Assim, o Procurador considerou que a abertura da licitação estaria prejudicada, pois haveria necessidade de elaborar esses documentos.

Em seguida foram juntados ao processo relatórios individuais de cada escola, contendo o padrão elétrico (monofásico 220v, em todos os casos), um campo chamado “Hidráulica” com a informação SIM, em todos os casos, a quantidade de aparelhos por tipo de ambiente e a vazão para cada ambiente (ex: salas de aula, 12 aparelhos de 31.000 m³/h; quadra, 05 aparelhos de 55.000 m³/h). Havia ainda uma observação de que “a vazão do equipamento recomendada está em conformidade com o tamanho de cada ambiente e carga térmica gerada no mesmo, além da variação climática do ambiente externo que influencia o desempenho do equipamento. Ressaltamos que o nível de ruído do mesmo não interfere ou prejudica a atenção e o aprendizado do aluno”. Os relatórios não especificavam o que significava o campo “hidráulica”, a metragem de cada ambiente, nem traziam informações mais detalhadas sobre a infraestrutura para a instalação.

Na juntada dos relatórios ainda foi informado pela SEDUC que seriam os mesmos relatórios utilizados no processo de aquisição dos aparelhos de ar condicionado, e que o edital previa a possibilidade das empresas realizarem visita técnica, o que garantiria o conhecimento dos ambientes para a prestação de serviços.

Após a juntada dos relatórios, a PROGE solicitou à SEMOP uma análise e manifestação quanto à eventual necessidade de elaboração de projeto básico/executivo para a aquisição de equipamentos de climatização e respectiva instalação nas escolas municipais.

A SEMOP esclareceu que climatizadores e aparelhos de ar condicionado não estão sendo licitados nas obras de reformas e construções, pois não podem ser



enquadrados como obra, e apenas nos casos em que a instalação é mais complexa, como no caso de aparelhos cassete, a compra dos aparelhos é inclusa na obra.

Foi informado ainda que a SEMOP não tem em seu quadro técnico tecnólogos, engenheiros mecânicos ou técnicos em refrigeração e ar condicionado, em mecânica e em eletromecânica, que são os profissionais habilitados para a elaboração de projetos de instalação de climatizadores. Alegou-se, ainda, que entende-se que existem normas regulamentadoras que podem ser utilizadas para tais instalações, contudo, os relatórios não estavam assinados e não havia informações sobre qual profissional os elaborou.

Sobre se as unidades educacionais teriam infraestrutura para receber os equipamentos, a SEMOP alegou que todas as unidades recentemente reformadas ou edificadas “devem ter” infraestrutura elétrica e hidráulica para a instalação de equipamentos de refrigeração, pois o projeto para tal instalação faz parte dos projetos complementares contratados em licitação, então “possivelmente” a infraestrutura suportaria os aparelhos.

Diante das informações prestadas pela SEMOP, o Procurador exarou um novo parecer, onde concluiu que a contratação deve ser precedida de estudos preliminares, projeto básico e eventual projeto executivo para cada uma das unidades educacionais, dispensando somente em relação àquelas que foram recentemente reformadas ou edificadas, **desde que expressamente certificado por engenheiro ou arquiteto.**

O Procurador ainda mencionou que os relatórios constantes do processo eram desprovidos de signatário técnico competente e não atendiam as diretrizes dos arts. 6º, IX, 7º, §1º e §2º, e art. 12 da Lei 8.666/93, o que seria indispensável.

Considerando a alegação da SEMOP de que não existiam profissionais técnicos para elaborar os projetos, sugeriu-se a contratação dos serviços de elaboração dos projetos para cada uma das unidades educacionais via licitação, com exceção apenas daquelas que já tivessem projetos de climatização em sua documentação construtiva. Ressaltou-se, ademais, que a interferência da SEMOP seria fundamental, por se tratar de atribuição circunscrita ao seu ramo de conhecimento e por inexistirem na SEDUC servidores especializados na área da arquitetura e engenharia.

A seguir há um despacho da Diretoria de Licitações solicitando a adequação do procedimento para atender ao parecer da Proge. Entretanto, logo abaixo há um despacho de um servidor da Seduc que dizia: “A/C Proge, para reanálise, conforme reunião do dia 29/29”. Note-se que não foi juntado aos autos nenhum registro dessa reunião, não sabendo-se, portanto, o que foi discutido e quais foram os argumentos da SEDUC para refutar o parecer da Procuradoria.

Por fim, foi exarado um novo parecer pela Procuradoria Geral do Município, mas não por parte do Procurador que assinava os primeiros pareceres, e sim pelo Procurador-Geral Adjunto.

No parecer, o procurador registrou que dos documentos juntados **denotava-se um estudo nos locais de instalação, não havendo juntada de projeto justamente pelo fato de que se trataria de aquisição de simples bem comum, cuja instalação dependeria apenas de espaço suficiente e energia.**

O Procurador afirmou que não cabia à Procuradoria analisar a necessidade e importância da aquisição e nem mesmo a suposta “análise de mérito” sobre se seriam necessários projetos detalhados, considerando que, neste caso, haveria duas possibilidades: 1) publicar o edital de licitação para realizar as instalações conforme solicitação da SEDUC, ou 2) suspender o procedimento para que os projetos sejam confeccionados (provavelmente por meio de licitação). De acordo com o Procurador, a segunda opção não se mostraria razoável, levando em consideração as alegações da SEDUC de que o bem a ser adquirido dependia de simples instalação e que o levantamento que constava dos autos seria suficiente para subsidiá-la.

Asseverou, ainda, que “imagina-se” que se requeira da empresa que realizar a instalação um atestado de conformidade na instalação, recaindo sobre ela a responsabilidade, bem como deveria haver atestado de capacidade energética do ambiente para a instalação e operação dos climatizadores, tendo em vista que a compra seria inócua se os produtos fossem instalados, porém sem possibilidade de uso pela alta demanda de energia.

O Procurador registrou no parecer que “não se via como tais instalações se dariam sem a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART”, e finalizou afirmando que, mesmo sem projetos, se fosse atendida a necessidade de emissão de ART para as instalações oriundas do Registro de Preços, se fosse de interesse da autoridade competente, revelava-se jurificamente possível o prosseguimento do feito pela SEDUC, e que seria de responsabilidade desta última corroborar pela prova de que tal medida atendia ao interesse público e aos princípios constitucionais e leis infraconstitucionais.

II – DAS FRAGILIDADES NO PROCEDIMENTO

Da análise do processo administrativo brevemente resumido no tópico anterior percebeu-se que a presente licitação possui uma série de fragilidades em sua fase de planejamento que impedem que a PMM contrate os produtos e serviços de forma eficiente. Vejamos.

II.1 – Da ausência de estudos técnicos para formar o Termo de Referência

Como já brevemente explanado, o processo licitatório ora em análise pretende adquirir e instalar 1.656 climatizadores em unidades educacionais do Município de



Maringá, contratação esta que custará mais de R\$ 14 milhões ao município. De início já se percebe que trata-se de uma contratação de grande monta, não apenas pelo valor elevado, mas também porque envolve a instalação dos aparelhos em mais de 1.600 ambientes, divididos em 72 unidades educacionais, o que demandaria estudos técnicos para saber se a estrutura elétrica dos locais de instalação comporta os aparelhos e, se não comportar, projetar as instalações, qual tipo de aparelho é mais adequado para cada ambiente, o que deve ser calculado conforme a área de cada sala, etc.

O Processo Licitatório, contudo, não estava instruído com tais estudos técnicos preliminares. Havia apenas a relação de unidades educacionais que receberiam os aparelhos e a quantidade total de aparelhos de cada capacidade e, após o questionamento da Procuradoria Jurídica, foram juntados relatórios individuais de cada unidade educacional, contendo o padrão elétrico da escola (monofásico 220v, em todos os casos), um campo chamado “Hidráulica” com a informação SIM, em todos os casos, sem especificar exatamente o que esse campo significava, a quantidade de aparelhos por tipo de ambiente e a vazão para cada ambiente (ex: salas de aula, 12 aparelhos de 31.000 m³/h; quadra, 05 aparelhos de 55.000 m³/h).

Havia também uma observação de que *“a vazão do equipamento recomendada está em conformidade com o tamanho de cada ambiente e carga térmica gerada no mesmo, além da variação climática do ambiente externo que influencia o desempenho do equipamento. Ressaltamos que o nível de ruído do mesmo não interfere ou prejudica a atenção e o aprendizado do aluno”*.

Contudo, não foram juntados aos Autos os documentos técnicos nos quais a PMM teria embasado tais alegações, como por exemplo relatórios contendo a metragem de cada ambiente e esclarecendo por que motivos técnicos determinada vazão seria recomendada para aquela metragem, e o mesmo se pode dizer com relação ao nível de ruído, pois não existe nenhum laudo técnico nos autos embasando a alegação da PMM.

Não há, também, justificativa para a escolha dessas 72 unidades educacionais para a instalação dos aparelhos, nem informações sobre se essas unidades são novas, se foram reformadas e se já possuíam algum sistema de climatização, indicando que estariam aptas a receber os equipamentos.

Inclusive, de acordo com pesquisa feita pelo OSM, a maioria dessas escolas e cmei's que constam da lista para instalação dos aparelhos seriam unidades antigas que não foram construídas nem reformadas recentemente e, portanto, s.m.j., não teriam infraestrutura elétrica para comportar os aparelhos.

Além disso, conforme apontado no parecer da SEMOP, os relatórios individuais constantes do processo sequer estão assinados, não sendo possível saber quem foi a pessoa que os elaborou e se ela teria capacidade técnica para tal, de forma que os documentos não tem nenhum valor técnico.



A Procuradoria Jurídica entendeu que não era possível licitar serviços dessa monta sem Projetos/estudos técnicos, e que os relatórios disponíveis não faziam essa função, pois não cumpriam com os requisitos dos arts. 6º, IX, 7º e 12 da Lei 8.666/93, que tratam do projeto básico (termo de referência, no pregão):

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, 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, devendo conter os seguintes elementos:

Art. 7º. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

- I - segurança;
- II - funcionalidade e adequação ao interesse público;
- III - economia na execução, conservação e operação;
- IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;
- V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;
- VI - adoção das normas técnicas adequadas;
- VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;
- VII - impacto ambiental.

Outro fato a ser considerado é que não consta dos autos qualquer estudo demonstrando que climatizadores evaporativos são utilizados em ambientes escolares, públicos ou privados, com eficiência e segurança para a saúde dos alunos, a fim de justificar a aquisição. A PMM, pelo que se pode levantar, nunca utilizou esse tipo de aparelho em unidades educacionais, pois as poucas unidades que foram localizadas no patrimônio (16 unid.) estão instaladas na Sepat, na Semusp e na Saúde:

Tombamento	Descrição	Aquisição	Valor Aquisição	Localização	Licitação Ref.
303701	CLIMATIZADOR DE AMBIENTE, VENTILADOR E EVAPORADOR, MARCA ROTOPLAST, MODELO ROTO 190. Nº DE SÉRIE 032270	21/12/2017	R\$ 9.870,00	ADM. DA DIRETORIA ADMINISTRATIVA - SEMUSP	PP 381/2016
303702	CLIMATIZADOR DE AMBIENTE, VENTILADOR E EVAPORADOR, MARCA ROTOPLAST, MODELO ROTO 190. Nº DE SÉRIE 031763	21/12/2017	R\$ 9.870,00	ADM. DA DIRETORIA ADMINISTRATIVA - SEMUSP	PP 381/2016
293486	CLIMATIZADOR DE AMBIENTE, VENTILADOR E EVAPORADOR, MARCA ROTOPLAST, MODELO ROTO 190	14/06/2017	R\$ 9.870,00	ALMOXARIFADO CENTRAL - SEPAT	PP 381/2016
293487	CLIMATIZADOR DE AMBIENTE, VENTILADOR E EVAPORADOR, MARCA ROTOPLAST, MODELO ROTO 190	14/06/2017	R\$ 9.870,00	ALMOXARIFADO CENTRAL - SEPAT	PP 381/2016
293488	CLIMATIZADOR DE AMBIENTE, VENTILADOR E EVAPORADOR, MARCA ROTOPLAST, MODELO ROTO 190	14/06/2017	R\$ 9.870,00	ALMOXARIFADO CENTRAL - SEPAT	PP 381/2016
293489	CLIMATIZADOR DE AMBIENTE, VENTILADOR E EVAPORADOR, MARCA ROTOPLAST, MODELO ROTO 190	14/06/2017	R\$ 9.870,00	ALMOXARIFADO CENTRAL - SEPAT	PP 381/2016
293490	CLIMATIZADOR DE AMBIENTE, VENTILADOR E EVAPORADOR, MARCA ROTOPLAST, MODELO ROTO 190	14/06/2017	R\$ 9.870,00	ALMOXARIFADO CENTRAL - SEPAT	PP 381/2016
293491	CLIMATIZADOR DE AMBIENTE, VENTILADOR E EVAPORADOR, MARCA ROTOPLAST, MODELO ROTO 190	14/06/2017	R\$ 9.870,00	ALMOXARIFADO CENTRAL - SEPAT	PP 381/2016
293492	CLIMATIZADOR DE AMBIENTE, VENTILADOR E EVAPORADOR, MARCA ROTOPLAST, MODELO ROTO 190	14/06/2017	R\$ 9.870,00	ALMOXARIFADO CENTRAL - SEPAT	PP 381/2016
293493	CLIMATIZADOR DE AMBIENTE, VENTILADOR E EVAPORADOR, MARCA ROTOPLAST, MODELO ROTO 190	14/06/2017	R\$ 9.870,00	GERÊNCIA DE PATRIMÔNIO MOBILIÁRIO- SEPAT	PP 381/2016



293494	CLIMATIZADOR DE AMBIENTE, VENTILADOR E EVAPORADOR, MARCA ROTOPLAST, MODELO ROTO 190	14/06/2017	R\$ 9.870,00	GERÊNCIA DE PATRIMÔNIO MOBILIÁRIO- SEPAT	PP 381/2016
228698	CLIMATIZADOR DE AMBIENTE VENTILADOR EVAPORIZADOR MODELO 600 R 110T IF- MARCA ROTOPLAST	25/03/2013	R\$ 10.379,00	Espaço de Remanejamento de Bens Inventariados 2014 - SEPAT	PP 042/2012
228699	CLIMATIZADOR DE AMBIENTE VENTILADOR EVAPORIZADOR MODELO 600 R 110T IF- MARCA ROTOPLAST	25/03/2013	R\$ 10.379,00	Espaço de Remanejamento de Bens Inventariados 2014 - SEPAT	PP 042/2012
228700	CLIMATIZADOR DE AMBIENTE VENTILADOR EVAPORIZADOR MODELO 600 R 110T IF- MARCA ROTOPLAST	25/03/2013	R\$ 10.379,00	HOSPITAL MUNICIPAL DE MARINGÁ - SAUDE	PP 042/2012
228701	CLIMATIZADOR DE AMBIENTE VENTILADOR EVAPORIZADOR MODELO 600 R 110T IF- MARCA ROTOPLAST	25/03/2013	R\$ 10.379,00	HOSPITAL MUNICIPAL DE MARINGÁ - SAUDE	PP 042/2012
228702	CLIMATIZADOR DE AMBIENTE VENTILADOR EVAPORIZADOR MODELO 600 R 110T IF- MARCA ROTOPLAST	25/03/2013	R\$ 10.379,00	Espaço de Remanejamento de Bens Inventariados 2014 - SEPAT	PP 042/2012

Dessas, 12 unidades foram adquiridas por meio do PP 381/2016. O valor máximo unitário do climatizador com vazão de 76.000 m³/h era de R\$ 18.200,00, mas caiu para R\$ 9.870,00 no pregão, e a vencedora do certame foi a empresa ROTOPLAST INDUSTRIA DE CLIMATIZADORES LTDA (09.176.237/0001-00). Outras 05 unidades foram adquiridas por meio de licitação realizada em 2012, que não está disponível no Portal da Transparência.

Vale destacar que em 2019 foram licitados 681 aparelhos de ar-condicionado para a SEDUC por meio do PP 176/2019, sendo que o valor total da licitação já foi empenhado e 81% liquidado. Não é possível entender, assim, porque motivos técnicos a PMM resolveu mudar o tipo de equipamento utilizado para a climatização dos ambientes, já que não existe nos autos um estudo comparativo das vantagens e desvantagens de cada tipo de sistema e por que foi que nesse caso optou-se por um sistema diferente.

Em contato com empresas do ramo de climatização, obteve-se informações no sentido de que em se tratando de eficiência em climatização, os aparelhos de ar-condicionado, s.m.j., apresentam um resultado melhor, podem ser utilizados tanto no verão como no inverno, já que existem aparelhos com função quente e frio, e o consumo de energia desse tipo de aparelho também foi bastante reduzido com a tecnologia inverter, e que eles possuem filtros anti-fungos e bactérias.

Ademais, ainda houve a informação de que a utilização de climatizadores como os que a PMM pretende adquirir normalmente se dá em ambientes muito amplos ou abertos, não sendo comum seu uso em ambientes pequenos, especialmente em salas de aula onde, pelo que se sabe, o que se costuma utilizar são aparelhos de ar-condicionado.

Diante de todos esses fatos e da falta de informações técnicas no processo administrativo, não é possível compreender os motivos pelos quais a PMM escolheu esse tipo de aparelho, mesmo porque em licitações recentes para a construção e reforma de escolas, como é o caso do CMEI Bom Jardim, cuja construção está sendo licitada por meio da Concorrência 18/2020, é prevista a construção de infraestrutura



para receber a aquisição de AR-CONDICIONADO. No memorial descritivo do projeto de climatização, disponível no Portal da Transparência, consta que deverá ser construída sistema de ar condicionado dos tipos Split Hi Wall, Split Piso Teto e Split Cassete. Vejamos:

O sistema a ser instalado trata-se de um sistema de ar condicionado de conforto para verão destinado atender a edificação CMEI Bom Jardim. Será composto por 34 unidades de condicionado de ar do tipo Split Hi Wall, Split Piso Teto e Split Cassete – expansão direta, com condensação a ar e Inverter.

Tais análises prévias se fazem imprescindíveis, 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.

Outro exemplo a ser citado de como a falta de projeto pode resultar em uma contratação não vantajosa é o fato de que está prevista a aquisição de 12 unidades de climatizadores para a Escola Celestin Freinet, sendo que um novo prédio está sendo construído para ela e o atual será desativado, não sabendo-se ainda que destinação lhe será dada após a desocupação. Na Concorrência para a construção da nova escola (CC 26/2019) também está prevista a construção de infraestrutura para a instalação de AR CONDICIONADO Split Convencional, de forma que não faz sentido a PMM adquirir climatizadores para essa escola, seja para o prédio antigo ou para o novo.

Assim, 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 além daqueles relatórios superficiais juntados aos autos, de forma a apurar as reais necessidades da SEDUC com relação à climatização. É preciso lembrar ainda que o fato do edital prever a possibilidade do licitante realizar visita técnica, ela não é obrigatória e, de todo modo, não exime a PMM de elaborar os projetos necessários para a execução dos serviços.

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

¹ LEI 8.666/93, Art. 6º, IX



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. 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 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:

² LEI 8.666/93 Art. 6º, IX, alínea a.

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

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.



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:

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, inexecutáveis, 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”.

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

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

⁸ Idem. p. 178.



Portanto, da análise feita, tem-se **que não foram realizados pela PMM estudos prévios sobre a viabilidade da instalação dos 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.

II.2 – Da obscuridade na formação do preço máximo

Conforme descrito na narração dos fatos, a PMM formou o preço máximo do edital com base em 06 orçamentos coletados junto a empresas do ramo de climatização. Ocorre que na planilha onde a PMM compila os preços fornecidos, há uma nota dizendo que “dado ao valor total significativo envolvido, decidimos estabelecer como máximo a média aritmética dos menores preços pesquisados com rebate de 20%”.

Tal afirmação, entretanto, não logrou êxito em esclarecer o método utilizado pela PMM para formar o preço máximo, já que não se explicou quantos e quais dos “menores preços” seriam considerados para fazer essa média. Vejamos:

Item	Qtde	Especificações	ALISSON PEREIRA DE PAULA	CLIMAIA CLIMATIZADORES	L. A. LIMA	ROTOPLAST IND. DE CLIMATIZADOR	ROTOAR MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	VIVA EQUIP.	MÉDIA ARITIMÉTICA	VALOR MAXIMO EDITAL
1	267	Climatizador evaporativo c/ vazão mínima 22.000 m³/h	9.200,00	5.800,00	7.907,00	7.800,00	7.950,00	9.390,00	7.364,25	5.887,00
2	267	Instalação de Climatizador evaporativo c/ vazão mínima 22.000 m³/h	3.500,00	1.250,00	2.635,00	2.053,00	2.120,00		2.269,33	1.806,00
3	293	Climatizador evaporativo c/ vazão mínima 13.000 m³/h	6.770,00	5.200,00	6.420,00	6.000,00	6.230,00	6.910,00	6.255,00	4.949,00
4	293	Instalação de Climatizador evaporativo c/ vazão mínima 13.000 m³/h	3.500,00	1.250,00	2.140,00	2.000,00	2.050,00		1.860,00	1.488,00
5	875	Climatizador evaporativo c/ vazão mínima 31.000 m³/h	10.200,00	7.500,00	9.791,00	9.500,00	9.580,00	10.410,00	9.623,67	7.675,00
6	875	Instalação de Climatizador evaporativo c/ vazão mínima 31.000 m³/h	3.500,00	1.250,00	3.263,00	2.700,00	2.730,00		2.226,67	1.755,00
7	108	Climatizador evaporativo c/ vazão mínima 25.000 m³/h	9.900,00	6.200,00	8.532,00	8.000,00	8.070,00	10.410,00	7.700,50	6.160,00
8	108	Instalação de Climatizador evaporativo c/ vazão mínima 25.000 m³/h	4.500,00	1.250,00	2.844,00	2.632,00	2.650,00		2.344,00	1.831,00
9	113	Climatizador evaporativo c/ vazão mínima 55.000 m³/h	12.690,00	8.500,00	11.459,00	11.020,00	11.120,00	12.950,00	11.289,83	8.942,00
10	113	Instalação de Climatizador evaporativo c/ vazão mínima 55.000 m³/h	4.000,00	1.250,00	3.553,00	3.010,00	3.020,00		2.426,67	1.941,00



Os preços em vermelho estavam marcados com um asterisco na planilha do processo e, pelos cálculos, foram excluídos do cálculo da média. Entretanto, não foi possível compreender por que motivos foi excluída uma quantidade diferente de preços em relação a cada item (item 05 teve 03 preços excluídos, itens 1, 2, 6, 7 e 10 tiveram 02 preços excluídos, os itens 04 e 08 tiveram apenas 01 preço excluído, e os itens 03 e 09 não tiveram nenhum preço excluído. O item 02, por sua vez, teve o menor orçamento excluído. Não é possível compreender, assim, qual critério foi utilizado para determinar qual preço seria excluído.

Não se sabe, ademais, qual seria a justificativa para subtrair 20% do valor da média (o que a PMM chamou de “rebate”), e com base em quais argumentos a PMM entende que esse seria um método válido para a formação do preço.

Existe uma segunda observação na planilha, afirmando que “a pesquisa de preços é ampla e segue as orientações do TCE, e além das pesquisas de mercado feitas com empresas privadas, foram consultados outros entes da administração pública através do Banco de Preços Governamentais com preços arrematados em outros entes nos últimos 180 dias, porém devido às características não se obteve resultados.

Tais pesquisas no Banco de Preços Governamentais não se encontram no processo, e vale lembrar que, no entendimento do TCE-PR (Acórdão 4324/2017 – Plenário), a regra é que a fixação do preço máximo de dê com **diversidade de fontes de consulta, que podem ser:**

- Portal de compras governamentais;
- ARP's da administração pública;
- Publicações especializadas;
- Cotações com fornecedores em potencial;
- Sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar data e horário da consulta.

A única fonte utilizada pela PMM foram as cotações com fornecedores em potencial e, portanto, não está cumprindo com o critério de diversidade de fontes estabelecido pelo TCE-PR, mais um motivo pelo qual a formação do preço se mostra frágil, além do fato de que não está claro no processo qual foi o critério utilizado para definir quais dos preços coletados seriam efetivamente utilizados e qual é a justificativa técnica para a escolha desse critério da média dos “menores preços” com diminuição de 20%.

II.3 – Do princípio constitucional da eficiência da administração pública

A Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 37 que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** [...]

A eficiência da administração pública e das contratações públicas, por consequência, trata-se de mandamento constitucional e, portanto, não pode ser ignorado quando o órgão público pretende contratar produtos e serviços com particulares por meio de licitação.

Como já mencionado na narração fática desse ofício, ao obter acesso ao processo administrativo referente à licitação ora em análise, havia um bilhete colado na capa que dizia: “**PRIORIDADE** PARA ÍNDICE 25”.

O índice ali mencionado trata-se da obrigatoriedade prevista no art. 212 da Constituição Federal:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios vinte e cinco por cento**, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, **na manutenção e desenvolvimento do ensino.**

Sabe-se da importância desse mandamento constitucional para a educação, bem como sabe-se quais são as sanções aplicáveis quando ele deixa de ser cumprido.

Contudo, é também **inadmissível** que a administração pública realize licitações de grande monta como a presente, às pressas, nos últimos meses do ano, sem qualquer indício de planejamento anterior ou para a fase executiva, apenas para cumprir essa regra, já que, ao fazer isso, descumpe-se um outro mandamento constitucional, que é a eficiência da administração pública.

Como já amplamente demonstrado no tópico anterior, no Processo Administrativo não existem documentos que demonstrem que foram realizados estudos suficientes para planejar uma contratação dessa monta, com a análise da existência ou não de infraestrutura física, elétrica ou hidráulica e a medição dos ambientes a serem climatizados, não há justificativa para a escolha desse tipo de equipamento que, ao que se sabe, não é usual em ambientes escolares, não há planejamento para a instalação dos equipamentos que, por serem muitos, não é simples, houve parecer da Procuradoria Jurídica no sentido de que era necessária a



elaboração de projeto básico e executivo, sem o qual a contratação não poderia seguir, e tudo isso impede que a administração faça uma contratação eficiente, pois na falta de documentos técnicos que embasem adequadamente a implantação dos sistemas, pode ocorrer que a PMM realize uma compra inócua diante da impossibilidade de instalação, e tenha até mesmo prejuízos financeiros.

Nesse sentido, vale lembrar que a análise de eficiência das contratações presentes ou futuras não se confunde com o mérito da decisão do gestor, mas sim um princípio constitucional que, se não respeitado, torna a contratação ilegal, e por isso essa análise pode e deve ser feita pelos órgãos de controle interno ou externo, já que também implica na legalidade.

Por esses motivos, entende-se que a contratação pretendida, por não ter sido adequadamente planejada, não tem como alcançar a eficiência exigida pela legislação, razão pela qual merece ser impugnada.

II.4 – Do parecer negativo da Procuradoria Jurídica

Vale lembrar que houve parecer da Procuradoria Jurídica pela suspensão da licitação até que fossem elaborados os projetos necessários para um bom planejamento e execução da contratação.

É importante dizer que a **Procuradoria Jurídica faz parte do sistema de controle interno** e, apesar disso, vem sendo observado que seus pareceres sobre a existência de fragilidades com relação a processos licitatórios muitas vezes não são atendidos e se dá prosseguimento ao feito sem fazer as alterações necessárias.

No presente caso, após suposta reunião, a Procuradoria exarou um outro parecer, assinado por outro procurador, opinando pela possibilidade de prosseguimento do feito. São totalmente obscuros, no entanto, o que foi discutido nessa reunião, já que não existe nenhuma ata, e não há qualquer justificativa para a mudança de posicionamento.

Vale relembrar que, diferentemente do que esse último parecer deixou subentendido, a análise da Procuradoria sobre a eficiência da futura contratação não se confunde com o mérito da decisão do gestor, pois uma contratação ineficiente é ilegal por consequência, de forma que é dever da procuradoria fazer esse tipo de análise.

O fato é que não é razoável que um órgão técnico como é a PROGE emita um parecer completamente diferente do primeiro, sem fundamentação adequada, com base apenas em alegações verbais da Secretaria solicitante, como foi o caso, mais um motivo pelo qual esta licitação deve ser impugnada.



III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando:

- a) Que trata-se de uma licitação de mais de R\$ 14 milhões, dinheiro este que é público e deve ser utilizado da forma mais eficiente e transparente possível;
- b) Que o presente processo licitatório tem diversos pontos obscuros e não atende ao princípio da transparência;
- c) Que não existe no edital ou no processo administrativo estudos técnicos preliminares adequados a embasar o termo de referência, demonstrando se há ou não infraestrutura nos locais de instalação para receber os equipamentos, de forma que a administração corre o risco de fazer uma contratação inócua;
- d) Que não há justificativa para a aquisição desse tipo específico de equipamento, que é diferente dos da última contratação realizada pela PMM para climatizar unidades educacionais e não são usuais para esse tipo de ambiente;
- e) Que não há justificativa para a escolha dessas unidades educacionais em específico, nem informações sobre se elas já teriam climatização ou estrutura para recebê-la;
- f) Que o método utilizado para a formação do preço máximo é obscuro e incompreensível, e que os critérios estabelecidos pelo TCE-PR para pesquisa de preços não foram cumpridos;
- g) Que diante da falta de planejamento técnico a contratação não tem como atingir a eficiência exigida das contratações públicas por mandamento constitucional;
- h) Que não pode o órgão público realizar contratações de grande monta, às pressas e sem planejamento apenas para cumprir com a obrigação de empenhar 25% da receita corrente líquida para a educação, pois esse tipo de ato fere outro mandamento constitucional, que é a eficiência das contratações;
- i) Que a Procuradoria Jurídica faz parte do sistema de Controle Interno e, ainda assim, teve seu parecer sobre a necessidade de elaboração de projetos para esta contratação ignorado pela PMM;
- j) Que não é aceitável que a Procuradoria Jurídica, por meio de outro procurador, mude o parecer inicialmente exarado sem justificativas técnicas, apenas com base em alegações verbais da SEDUC.



O OSM vem pedir a **IMPUGNAÇÃO** do **Pregão Presencial n.º 209/2020**, 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