



Ofício nº. 170/2020 – OSM/OP

Maringá, 17 de dezembro 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 Eletrônico nº 281/2020**, pelos motivos explanados a seguir.

I – DOS FATOS

A PMM publicou edital para a realização de licitação na modalidade Pregão Eletrônico, sob nº 281/2020 – Processo nº 4096/2020, 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*. 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\$ 20.298.181.

Tratam-se dos mesmos itens que a PMM pretendia adquirir PP 209/2020, impugnado pelo OSM. Naquele caso a impugnação do OSM (Ofício n. 134/2020) foi rejeitada, mas posteriormente foi revogado sob a alegação de que **não teria havido economicidade e competitividade**:



----- Forwarded message -----

De: CGM - Contato Portal da Transparência <contatocgm@maringa.pr.gov.br>

Date: qui., 19 de nov. de 2020 às 08:51

Subject: Pregão nº 209/2020 - Ofício nº 144/2020 - OSM

To: Observatório Social de Maringá <observatorio@cidadaniafiscal.org.br>

Cc: CGM - Coordenadoria <cgm_coordenadoria@maringa.pr.gov.br>

Bom dia Michelle,

A Diretoria de Licitações pediu para informar que, tendo em vista a falta de economicidade (licitante não quis dar desconto) e falta de competitividade, foi decidido revogar o pregão nº 209/2020. Entretanto, ainda segue o prazo para recursos, para, após, revogá-lo.

Um novo pregão eletrônico já está sendo preparado para essa aquisição, e assim, será publicado após a revogação do pregão 209/2020.

O processo solicitado no Ofício 144/2020 está à disposição para cópias.

Atenciosamente,

Angela

Telefone: (44) 3221-1281.

A *contrario sensu* desse argumento de que não houve economicidade, **uma das únicas modificações que ocorreram de um processo para o outro foi o valor, que foi majorado de R\$ 14.284.129,00 para R\$ 20.298.181,00.** A outra modificação consistiu em retirar do memorial descritivo algumas especificações que não eram essenciais para um bom desempenho e que direcionavam os equipamentos para a marca Rotoplast, que, aliás, tinha sido a arrematante de todos os lotes do PP 209/2020.

O OSM analisou o novo processo administrativo, e constatou que, assim como no processo anterior, havia um bilhete de "prioridade" na capa do processo:





Tal como no processo anterior, não existem estudos técnicos preliminares detalhados sobre os locais de instalação, havendo apenas a listagem geral das escolas que receberão os aparelhos e a quantidade de cada vazão por escola, e 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). Há 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.

Cinco empresas forneceram orçamentos para a formação do preço máximo do edital:

ROTOAR MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS IND (CNPJ 27.735.152/0001-99)

VIVA EQUIPAMENTOS IND. E COM. LTDA (CNPJ 00.324.107/0001-95)

ALISSON PEREIRA DE PAULA (CNPJ 21.154.253/0001-90)

JM COMÉRCIO DE CLIMATIZADORES LTDA (CNPJ 36.832.659/0001-51)

SS CLIMATTIZE (CNPJ 09.226.540/0001-62)

De acordo com as notas de rodapé da planilha constante do processo, o preço máximo foi estipulado como o menor preço entre a média aritmética (excluídos do cálculo os valores 30% maiores que o menor preço pesquisado) e a média mediana (colocando-se os preços em sequência do menor para o maior, o que ficou “no meio”, desde que os preços não sejam “muito divergentes entre si”). Na planilha do processo não foram destacados os preços “excluídos”, mas o OSM conseguiu detectá-los, destacando-os em vermelho na tabela abaixo:



LOTE	ITEM	QTDE	ROTOAR MÁQUINAS		VIVA EQUIPAMENTOS		ALISSON PEREIRA		JM COMÉRCIO		SS CLIMATIZE		
			VI. Unit.	VI. Total	VI. Unit.	VI. Total	VI. Unit.	VI. Total	VI. Unit.	VI. Total	VI. Unit.	VI. Total	
1	1	267	R\$ 9.200,00	R\$ 2.456.400,00	R\$ 9.390,00	R\$ 2.507.130,00	R\$ 9.460,00	R\$ 2.525.820,00	R\$ 10.980,00	R\$ 2.931.660,00	R\$ 11.300,00	R\$ 3.017.100,00	MM
1	2	267	R\$ 2.120,00	R\$ 566.040,00	R\$ 2.900,00	R\$ 774.300,00	R\$ 2.900,00	R\$ 774.300,00	R\$ 1.750,00	R\$ 467.250,00	R\$ 2.000,00	R\$ 534.000,00	MA
2	1	293	R\$ 7.200,00	R\$ 2.109.600,00	R\$ 6.910,00	R\$ 2.024.630,00	R\$ 7.200,00	R\$ 2.109.600,00	R\$ 7.200,00	R\$ 2.109.600,00	R\$ 7.500,00	R\$ 2.197.500,00	MA
2	2	293	R\$ 2.050,00	R\$ 600.650,00	R\$ 2.800,00	R\$ 820.400,00	R\$ 2.800,00	R\$ 820.400,00	R\$ 1.650,00	R\$ 483.450,00	R\$ 1.950,00	R\$ 571.350,00	MA
3	1	875	R\$ 11.100,00	R\$ 9.712.500,00	R\$ 10.410,00	R\$ 9.108.750,00	R\$ 10.380,00	R\$ 9.082.500,00	R\$ 11.480,00	R\$ 10.045.000,00	R\$ 11.800,00	R\$ 10.325.000,00	MA
3	2	875	R\$ 2.730,00	R\$ 2.388.750,00	R\$ 2.900,00	R\$ 2.537.500,00	R\$ 2.900,00	R\$ 2.537.500,00	R\$ 1.980,00	R\$ 1.732.500,00	R\$ 2.280,00	R\$ 1.995.000,00	MA
4	1	108	R\$ 9.300,00	R\$ 1.004.400,00	R\$ 10.100,00	R\$ 1.090.800,00	R\$ 10.190,00	R\$ 1.100.520,00	R\$ 10.980,00	R\$ 1.185.840,00	R\$ 11.300,00	R\$ 1.220.400,00	MM
4	2	108	R\$ 2.650,00	R\$ 286.200,00	R\$ 3.900,00	R\$ 421.200,00	R\$ 3.900,00	R\$ 421.200,00	R\$ 2.200,00	R\$ 237.600,00	R\$ 2.500,00	R\$ 270.000,00	MA
5	1	113	R\$ 12.800,00	R\$ 1.446.400,00	R\$ 12.950,00	R\$ 1.463.350,00	R\$ 12.890,00	R\$ 1.456.570,00	R\$ 15.390,00	R\$ 1.739.070,00	R\$ 15.690,00	R\$ 1.772.970,00	MM
5	2	113	R\$ 3.020,00	R\$ 341.260,00	R\$ 2.900,00	R\$ 327.700,00	R\$ 2.900,00	R\$ 327.700,00	R\$ 1.980,00	R\$ 223.740,00	R\$ 2.300,00	R\$ 259.900,00	MA
			R\$ 62.170,00	R\$ 20.912.200,00	R\$ 65.160,00	R\$ 21.075.760,00	R\$ 65.520,00	R\$ 21.156.110,00	R\$ 65.590,00	R\$ 21.155.710,00	R\$ 68.620,00	R\$ 22.163.220,00	

O preço máximo do edital, portanto, foi fixado como sendo:

LOTE	ITEM	QTDE	VI. Unit.	VI. Total
1	1	267	R\$ 9.460,00	R\$ 2.525.820,00
1	2	267	R\$ 1.956,00	R\$ 522.252,00
2	1	293	R\$ 7.200,00	R\$ 2.109.600,00
2	2	293	R\$ 1.883,00	R\$ 551.719,00
3	1	875	R\$ 11.034,00	R\$ 9.654.750,00
3	2	875	R\$ 2.130,00	R\$ 1.863.750,00
4	1	108	R\$ 10.190,00	R\$ 1.100.520,00
4	2	108	R\$ 2.450,00	R\$ 264.600,00
5	1	113	R\$ 12.950,00	R\$ 1.463.350,00
5	2	113	R\$ 2.140,00	R\$ 241.820,00
			R\$ 20.298.181,00	

Recorde-se que no último processo constavam três pareceres jurídicos: dois deles considerando que a contratação deveria 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, de forma que a abertura da licitação naquele momento estaria prejudicada, e um último exarado por outro Procurador, no caso, o Procurador-Geral Adjunto, afirmando que, mesmo sem projetos, se fosse



atendida a necessidade de emissão de ART para as instalações oriundas do Registro de Preços, e se fosse de interesse da autoridade competente, revelava-se juridicamente 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.

Já nesse novo processo existe apenas um parecer jurídico, exarado pelo Procurador Geral Adjunto, onde basicamente repetem-se os argumentos do parecer final do processo anterior, ou seja, que a SEDUC afirmava que os bens que seriam adquiridos seriam simples e comuns e demandariam apenas espaço e energia para sua instalação, sendo a necessidade ou não de projeto uma análise de mérito que não cabia à Procuradoria, de forma que poderia ser dado prosseguimento ao feito.

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

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\$ 20 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 está instruído com tais estudos técnicos preliminares. Há 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 constante do processo anterior, os relatórios individuais anexados ao 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.

Naquele primeiro processo, o primeiro Procurador que analisou o caso 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), **e não houve qualquer mudança no processo nesse sentido.**



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 sequência:

- 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. N° 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. N° 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	14/06/2017	R\$ 9.870,00	ALMOXARIFADO CENTRAL - SEPAT	PP 381/2016



	ROTO 190				
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 - SAÚDE	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 - SAÚDE	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, também da marca Rotoplast, 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 exige 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

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.

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.

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 esta 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

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, 16ª 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, 16ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 179.



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, 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 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 – Do princípio constitucional da eficiência da administração pública

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

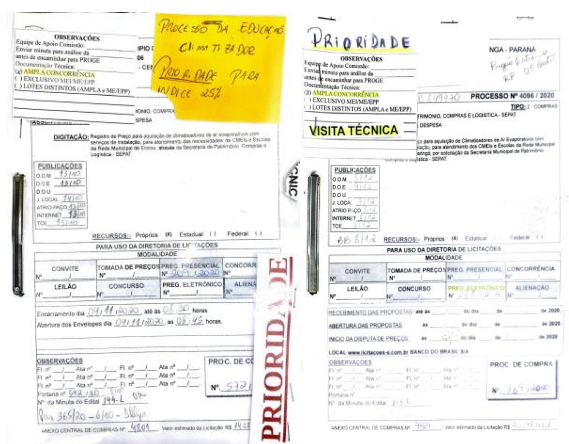
Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** [...]

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.

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.

Na capa do processo anterior (PP 209/2020), existia um bilhete que dizia: “**PRIORIDADE** PARA ÍNDICE 25”. No processo também há uma etiqueta pedindo **PRIORIDADE**.



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 Processo anterior no sentido de que era necessária a elaboração de projeto básico e executivo, sem o qual a contratação não poderia seguir, sem que tenha havido mudança nesse ponto no novo processo, 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 que é 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.3 – Do parecer negativo da Procuradoria Jurídica no PP 209/2020

Vale lembrar que, no Pregão 209/2020, 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 caso, após suposta reunião, a Procuradoria exarou um outro parecer, assinado por outro procurador, opinando pela possibilidade de prosseguimento do feito. É totalmente obscuro, no entanto, o que foi discutido nessa reunião, já que não existe nenhuma ata, e não há qualquer justificativa para a mudança de posicionamento. Para o PE 281/2020, repetiram-se os argumentos desse último parecer.

Vale lembrar que, diferentemente do que o parecer final afirmava, a análise da Procuradoria sobre a necessidade ou não de elaboração de projetos, que podem impactar na 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.

Não é razoável que um órgão técnico como é a PROGE emita um parecer completamente diferente do primeiro sem que tenha havido qualquer adequação do procedimento, 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\$ 20 milhões, dinheiro este que é público e deve ser utilizado da forma mais eficiente e transparente possível;
- b) Que persistem a maioria das fragilidades apontadas pelo OSM na impugnação ao PP 209;
- c) Que o PP 209 foi revogado por supostamente não ter havido economicidade, e o preço máximo do PE 281 é cerca de R\$ 6 milhões mais caro;
- d) Que o presente processo licitatório tem diversos pontos obscuros e não atende ao princípio da transparência;

- e) Que não existem 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;
- f) 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;
- g) 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;
- h) Que diante da falta de planejamento técnico a contratação não tem como atingir a eficiência exigida das contratações públicas por mandamento constitucional;
- i) 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;
- j) 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 desconsiderado pela PMM;
- k) 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, sem que tenha havido qualquer adequação do procedimento.

O OSM vem pedir a **IMPUGNAÇÃO** do **Pregão Eletrônico n.º 281/2020**, 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 02 (dois) dias úteis, nos termos do art. 23, §1º do Decreto 10.024/2019.

Atenciosamente,

Cristiane Mari Tomiazzi
Presidente OSM