



Ofício n.º 008/2021 – OSM/OP.

Maringá, 28 de janeiro de 2021.

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 (LAI), 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 **IMPUGNAR** o Pregão Presencial n.º 09/2021, pelos motivos que seguem:

Foi publicado em 19/01/2021 o Pregão Presencial n.º 09/2021 – processo n.º 3750/2020 que possui como objeto a "*contratação de empresa especializada no fornecimento de Panificados II (Cafés de Intervalos Diversos, Mini-Lanches e Pães Diversos), para atendimento das necessidades das Secretarias e Órgãos vinculados ao Município de Maringá, por solicitação da Secretaria Municipal de Logística e Compras– SELOG.*", por Sistema de Registro de Preços. A sessão de disputa de preços ocorrerá em 02/02/2021 e o valor máximo previsto foi de R\$ 2.291.997,85. A licitação foi dividida em dois lotes, um deles exclusivo para Micro e Pequenas empresas.

No total, considerando os dois lotes, a quantidade prevista para cada item foi a seguinte:

Cód	Descrição do item	Unidade	PP 09/2021
248642	Café da Manhã Médio	Und	280
221119	Café de intervalo completo	Und	2.114
221116	Café de intervalo médio	Und	4.544
248641	Café da Manhã Completo	Unid.	540
226548	Pão de Forma	Kg	111.692
218000	Pão de Forma Integral	Kg	7.542
226547	Pão de leite 60 gramas	Unid.	60.634
107523	Pão de queijo	Kg	357
203853	Pão Francês	Kg	16.999
242433	Pão para cachorrão, 50 gramas.	Unid.	253.880
242432	Pão tipo bisnaguinha	Kg	12.245

1) DA METODOLOGIA UTILIZADA PARA O CÁLCULO DAS QUANTIDADES DO EDITAL

Fazendo uma comparação com a quantidade empenhada destes mesmos itens nos últimos quatro anos chegou-se ao seguinte:

Cód	Descrição do item	Unidade	PP 09/2021	Média 4 anos	Quantidades empenhadas			
					2020	2019	2018	2017
248642	Café da Manhã Médio	Und	280	223	20	182	313	375
221119	Café de intervalo completo	Und	2.114	1.676	140	2.279	2.230	2.055
221116	Café de intervalo médio	Und	4.544	8.148	843	9.602	13.998	
248641	Café da Manhã Completo	Unid.	540	609	490	770	925	250
226548	Pão de Forma	Kg	111.692	18.878	4.454	13.090	33.121	24.848
218000	Pão de Forma Integral	Kg	7.542	5.263	332	19.726	462	530
226547	Pão de leite 60 gramas	Unid.	60.634	78.326	84.110	83.880	102.612	42.700
107523	Pão de queijo	Kg	357	252	333	451	154	70
203853	Pão Francês	Kg	16.999	24.195	24.791	23.868	18.436	29.683
242433	Pão para cachorrão, 50g.	Unid.	253.880	418.950	70.000	590.000	517.800	498.000
242432	Pão tipo bisnaguinha	Kg	12.245	61.913	9.863	25.850	188.445	23.494

Deste modo, verifica-se que embora a maioria das quantidades esteja dentro da média empenhada nos últimos 4 anos, quando se analisam as quantidades empenhadas em 2020, o resultado é distinto. Isso porque as quantidades empenhadas no ano de 2020 ficam muito abaixo daquelas previstas no PP 09/2021.

Destaca-se, sobre isso, que faz parte de um planejamento consistente a análise dos dados históricos de consumo. Porém não basta verificar estes dados apenas numericamente sem efetivamente compreender as informações na sua integralidade.

Neste sentido, verifica-se que a queda do consumo no ano de 2020 possivelmente esteja relacionada a pandemia de COVID-19, que fez com que os eventos fossem diminuídos ou cancelados e ainda impôs o distanciamento social. Porém, esse fato, pandemia, não teve qualquer influência nos anos anteriores.

Portanto, considerando que a pandemia ainda não foi controlada e que continuará impedindo os grandes eventos e reuniões de pessoas, bem como fará com que se tenha que manter no ano de 2021 o distanciamento social, seguramente continuará refletindo de forma importante nos quantitativos dos cafés e panificados, de modo que desconsiderar esse fator não é razoável, tampouco eficiente.

Logo, não é possível, dentro de um planejamento consistente fazer a análise apenas de uma média histórica, quando há fator externo que alterou o consumo destes itens e continuará alterando ao longo do ano de 2021.

É de conhecimento que o Sistema de Registro de Preços se destina a compras em quantidades aproximadas, porém, como também é de ampla ciência desta Administração, os quantitativos devem ser previstos de forma responsável, próximos a real expectativa de consumo da Administração, isto é, com base em análises técnicas, em histórico de compras, sendo que, neste caso, o impacto da pandemia no ano de 2020 não pode ser desconsiderado da análise, sob pena de que o quantitativo estimado não seja real.

A previsão do Sistema de registro de Preços seguramente não é uma “carta branca” e muito menos dispensa o planejamento e motivação, já que “[...] *conquanto possa e deva estabelecer no edital de licitação quantitativo superior a sua real estimativa, deve fazê-lo com moderação, com bom senso, sob pena de frustrar as expectativas dos seus fornecedores*”¹

Assim, reafirma-se, utilizar o Sistema de Registro de Preços não significa deixar de realizar um planejamento adequado, com estudos e dados que demonstrem quais as quantidades reais necessárias. Mesmo que por aproximação, as quantidades deverão ser estipuladas o mais próximo possível da realidade.

Neste sentido, é importante mencionar que no Termo de Referência (fls. 39 do edital) constou, em relação à justificativa para os quantitativos previstos no PP 09/2021, que foi feito o cálculo da média de consumo dos 24 meses anteriores acrescentando-se 25%.

Ressalta-se, conforme já exposto, que a metodologia de análise dos últimos 24 meses, de forma isolada, não é válida neste caso, tendo em vista que o consumo do objeto da licitação sofreu grande influência da pandemia nos últimos 09 meses. E considerando que a pandemia ainda não está controlada, como já exposto, o consumo durante a pandemia (ano de 2020) deve ter maior importância na análise para o estabelecimento dos quantitativos, para que, de fato, a previsão esteja mais próxima ao consumo real que será feito em 2021, ainda sob a influência da pandemia.

Destaca-se, no mesmo sentido, que além de não ser adequado o cálculo das quantidades, com base no consumo dos últimos 24 meses sem considerar de forma especial o ano de 2020, foi feito o acréscimo de 25%, o que tem ainda menos cabimento. Permanecendo a situação de pandemia, que é a situação atual, não parece uma previsão de acordo com a realidade considerar a possibilidade de que o consumo destes itens tenha um acréscimo de 25%. Ressalta-se que, como já mencionado, a Prefeitura não acrescentou 25% apenas no consumo do último ano (2020), o que já seria preocupante, mas considerando os últimos dois

1 GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 52.



anos (2020 e 2019). A preocupação, portanto, advém do fato de que no ano de 2019 o consumo foi muito diferente do ano de 2020, por conta da pandemia. E, sabe-se, que a pandemia ainda terá muitos reflexos no ano de 2021, motivo pelo qual não é adequada para dotar o procedimento de total eficiência, economicidade e isonomia, a previsão dos quantitativos com base no consumo dos últimos 24 meses acrescido de 25%.

Nem mesmo é possível compreender como se chegou ao percentual de aumento de 25%, pois não foi justificado de forma técnica qual o motivo de que o acréscimo fosse de 25% e não 5 ou 10%, por exemplo e também não foi apresentada a justificativa técnica para que o acréscimo de quantitativos dos itens fosse o mesmo, isto é, de 25%, demonstrando um planejamento superficial que não considera as especificidades de consumo de cada item.

Diante disso, a metodologia para o cálculo dos quantitativos da licitação é inadequada e incapaz de fornecer estimativas reais de expectativa de consumo da Administração para o ano de 2021, o que contraria a legislação pertinente ao Sistema de Registro de Preços e, além disso, afasta do certame potenciais fornecedores que conseguiriam participar da licitação se os quantitativos demonstrassem de forma real a expectativa de consumo. O que também não pode ser aceito por violar o dever legal que a Administração possui de garantir ampla concorrência na licitação.

Em última instância a falta de planejamento adequado, sem previsão real dos quantitativos, além de afastar potenciais fornecedores, poderá impedir que se alcance a proposta, de fato, mais vantajosa, contrariando o art. 3º Lei 8.666/93.

1.1 Do Quantitativo Previsto para o Pão de Forma

Além da metodologia de cálculo dos quantitativos do PP 09/2021 apresentar problemas que impedem que o quantitativo previsto esteja de acordo com uma previsão real de consumo, conforme narrado acima, também notou-se previsão em edital de quantidade totalmente fora dos parâmetros em relação ao pão de forma (item 02 do lote 01 e item 07 do lote 02).

Foi prevista a aquisição de 111.692 quilos de pão de forma para o ano de 2021. Porém essa quantidade não tem nenhuma justificativa nos históricos de compra e em nenhuma outra informação constante no edital e Termo de Referência.

Vejamos:

Ano	Kg empenhados
2015	28.250
2016	22.135
2017	24.848
2018	33.121
2019	13.090
2020	4.454

Ressalta-se que no ano de 2020, foram empenhados 4.454 quilos e mesmo no ano de 2019 a quantidade de quilos empenhada foi de 13.090. Além disso, a quantidade de 111.692 quilos ultrapassa a soma das quantidades deste item empenhadas nos últimos 4 anos (2020, 2019, 2018 e 2017), que foi de 75.513 quilos. Nunca tendo sido observada a aquisição desta quantidade ou mesmo quantidade próxima a ela nos últimos 6 anos.

Tendo em vista, ainda, que *"o planejamento é essencial ao sucesso de toda e qualquer contratação pública (...). Portanto, a ausência de um diagnóstico bem feito e de um bom plano de trabalho comprometem gravemente a elaboração de um bom Termo de Referência"*², a inexistência de compatibilidade entre os quantitativos previstos no PP n.º 09/2021 e o histórico de consumo deste item, sem qualquer outra justificativa para embasar essa previsão, impede que a PMM, de fato, consiga a proposta mais vantajosa.

Portanto, não é razoável e lícita a previsão de quantitativo feito em edital para o pão de forma, por não possuir nenhuma demonstração que a justifique.

Ressalta-se que o valor máximo previsto para este item foi de R\$ 12,60 por quilo, o que totaliza um valor total para 111.692 quilos de R\$ 1.407.319,00. Porém, como demonstrado não existe nenhuma justificativa para esta quantidade, ainda mais considerando que no ano de 2021 ainda estamos sob a influência das medidas de contenção da pandemia de Covid-19.

Neste caso, se fosse adquirida a mesma quantidade do ano de 2020 (4.454 quilos), ao valor de R\$ 12,60 por quilo, o valor máximo deste item cairia para R\$ 56.120,4, o que representa uma redução de 96%. Ainda que fosse considerada a quantidade total consumida em 2019 (13.090 quilos) o valor máximo do item seria R\$ 164.934, ainda representando uma redução de 88%.

2 SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. Termo de Referência. 4.º Ed. Fórum, Belo Horizonte: 2014. p. 113.

Assim, além de não ser lícita a previsão de quantitativos sem embasamento, isto é, não refletindo uma previsão concreta de consumo, ainda pode haver lesão ao princípio da economicidade e eficiência da licitação caso o PP 09/2021 se mantenha nos presentes termos.

2) CONCLUSÃO

Diante do exposto, **considerando** que:

- a) É imprescindível, como demonstrado, que a Prefeitura ajuste sua metodologia de estabelecimento dos quantitativos, pois fazer apenas a média dos últimos 24 meses e acrescentar a este quantitativo o equivalente a 25% não é razoável no presente caso, considerando que em 2019 não havia influência alguma da pandemia, e que em **2021**, da mesma forma que houve em 2020, **haverá importante reflexo nos eventos e reuniões onde os itens seriam consumidos**, o que deve ser considerado junto aos históricos de consumo para o estabelecimento dos quantitativos do edital e não está sendo feito no momento;
- b) Também não foi demonstrada a motivação técnica para o estabelecimento de um **acréscimo de 25% para todos os itens**;
- c) A utilização de **metodologia inadequada** para o estabelecimento das quantidades além de infringir a normativa jurídica que **rege do Sistema de Registro de Preços**, também viola a ampla concorrência do certame e causa expectativas irreais aos fornecedores, não podendo, portanto, ser considerada como conduta regular;
- d) Em relação ao **pão de forma**, também não há nenhuma justificativa técnica para a **quantidade exorbitante solicitada de 111.692 quilos**, o que é ilícito e totalmente incompatível com um planejamento eficiente da licitação, e também gera lesão ao princípio da ampla concorrência;



O OSM vem, por meio deste, fazer pedido de **IMPUGNAÇÃO** do edital do Pregão Presencial n.º 09/2021, pois no formato atual contraria a normativa que rege o Sistema de Registro de Preços e também gera lesão aos princípios da Ampla Concorrência e Eficiência.

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

Atenciosamente,

Cristiane Mari Tomiazzi
Presidente OSM