



Ofício nº. 072/2021 – OSM/OP

Maringá, 01 de junho 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 (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 pedir a **IMPUGNAÇÃO** do **Pregão Presencial 137/2021**, conforme segue:

A PMM publicou edital para a realização de licitação na modalidade Pregão Presencial, sob nº 137/2021 (processo n.º 1963/2021) objetivando o *Registro de Preço para aquisição de Aquisição de Cesta Básica de Alimentos , para atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania - SASC, (em atendimento às famílias carentes em condições de vulnerabilidade social), por solicitação da Secretaria Municipal de Logística e Compras – SELOG.*

A reunião de licitação ocorrerá no dia 16/06/2021 e o valor máximo previsto é de R\$ 7.608.000,00.



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

A primeira fragilidade detectada é que os preços dos itens que compõe a cesta básica não foram discriminados conforme determina o art. 40, § 2º, II da L. 8.666/93.

Constou em edital todos os itens que compõe a cesta básica, sendo os seguintes:

MEMORIAL DESCRITIVO
Cesta básica de alimentos, contendo: -01 Pacote de Arroz tipo, embalagem com 05 kg; -01 Pacote de açúcar cristal, embalagem com 05 kg; -02 Pacotes de Feijão Tipo 1, embalagem com 01 kg; -02 Frascos de óleo de Soja, embalagem com 900ml; -03 Pacotes de Macarrão parafuso, embalagem com 500 g; -01 Pacote sal refinado, embalagem com 01 kg; -01 Pacote de Fubá, embalagem com 01 kg; -01 Pacote de Farinha de Trigo especial, embalagem com 01 kg; -01 Pacote de Farinha de Mandioca torrada de 01 kg; -01 Lata ou Sachê de massa Tomate, embalagem de 340 gr; -02 Lata de Sardinha em conserva, embalagem com 125 g; -01 Pacote Biscoito de água e sal, embalagem 360 g; -01 Pacote Café, embalagem 500 g; -01 Pacote de Leite em pó, embalagem 400 g; -01 Lata de ervilha, embalagem 300 g (peso drenado mínimo de 170 g); -01 Lata de Milho, embalagem 300 g (peso drenado mínimo de 170 g); -01 Embalagem linguiça salsichão, 600 g.

Porém não foi apresentado o valor unitário destes itens.

Relembramos que a Lei 8.666/93 determina que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários seja um dos “anexos do edital, dele fazendo parte integrante” (art. 40, § 2º, II):

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

(...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e **preços unitários**; (grifou-se)

Assim, não há margem legal para a não apresentação dos custos unitários, sendo ainda a apresentação destas informações medida necessária para dotar qualquer procedimento de Transparência.



Ainda, segundo Marçal Justen Filho, a elaboração da planilha de custos unitários não é mera formalidade, pois a sua ausência poderá gerar muitos problemas de ordem prática:

A obrigatoriedade da formulação de estimativas quanto aos custos necessários à execução do objeto destina-se a satisfazer várias finalidades.

Em primeiro lugar, trata-se de **assegurar a seriedade do planejamento administrativo**. Se a Administração desconhecer os custos, será inviável programar a execução do objeto. [...]

Depois, a Administração **não disporá de condições para avaliar a seriedade das propostas apresentadas**. Será **inviável identificar as ofertas despropositadas e destituídas de consistência**. A Administração correrá o risco de contratar com um licitante destituído das condições mínimas de executar o objeto.

Ainda sob o prisma da avaliação das propostas, a existência de uma planilha de custos – **a qual deverá balizar a proposta apresentada pelo licitante** – permite à Administração identificar os próprios equívocos.¹ (grifou-se)

Importante salientar que a discriminação dos custos unitários, ademais de imperativo legal, também se reflete na possibilidade e efetividade de controle do contrato oriundo da licitação. Em relação ao controle externo e social, a discriminação dos custos unitários é imprescindível para que possa ser feita a verificação do preço que a Administração pretende pagar em comparação com os valores de mercado. Já no que tange ao controle interno e fiscalização do contrato por parte do fiscal do contrato, a discriminação dos custos unitários irá propiciar segurança e assertividade na eventual necessidade

¹ 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. 190 e 191



de desconto de itens que não sejam entregues (além das penalidades previstas no contrato), bem como para subsidiar possíveis pedidos de realinhamento de preços, visto que se um dos itens da cesta tem seu preço reajustado, sem a planilha dos custos unitários é impossível que seja avaliado qual o valor exato que pode ser reajustado.

Apenas com a determinação dos custos unitários é possível que a PMM consiga, além de verificar se o preço da cesta está de acordo com o preço de mercado, realizar futuros realinhamentos com segurança. De outro modo, caso não possua esses valores unitários dos itens, não será possível verificar em que proporção o aumento de um gênero afeta efetivamente no preço final da cesta e isso não é aceitável dentro de um procedimento que presa pela Legalidade e Transparência.

Destaca-se que os aumentos sofridos pelos gêneros alimentícios não são equivalentes, visto que cada gênero está condicionado a um conjunto de variáveis e têm aumentos ou diminuições de preços distintos. Assim, não há que se falar em um aumento de valor de todos os itens por igual, devendo ser claro para a PMM, quando haja qualquer pedido de realinhamento, exatamente quais itens foram afetados. Sem a discriminação dos custos unitários tal verificação fica impossibilitada, fato este que ressalta ainda mais a imprescindibilidade de que os valores unitários constem em edital e sejam apresentados pelos interessados em suas propostas.

Vale sempre lembrar que **as disposições da Lei 8.666/93 são aplicáveis subsidiariamente à modalidade pregão**, de forma que a existência de planilha de custos unitários é necessária mesmo desta modalidade licitatória:

EMENTA: DENÚNCIA — PREFEITURA MUNICIPAL — PREGÃO PRESENCIAL — EXIGÊNCIA EDITALÍCIA RESTRITIVA À AMPLA PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS — IMPROCEDÊNCIA — APRESENTAÇÃO DO CERTIFICADO DE GARANTIA DO FABRICANTE EXIGIDA APENAS AO LICITANTE VENCEDOR — AUSÊNCIA NO EDITAL DE INDICAÇÃO DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO E DO ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS DE QUANTITATIVOS E PREÇOS UNITÁRIOS — IRREGULARIDADES — DESCUMPRIMENTO



DAS LEIS 10.520/02 E 8.666/93 — DENÚNCIA PARCIALMENTE PROCEDENTE — MULTA AOS RESPONSÁVEIS.

1) A exigência de apresentação do certificado de garantia apenas pelo licitante vencedor não configura restrição à competitividade, sendo lícita tal exigência, a fim de se assegurar a boa execução do objeto licitado.

2) O valor estimado da contratação deve constar do edital como condição indispensável para o julgamento das propostas sendo, também, imprescindível para que os interessados apresentem propostas mais adequadas ao interesse público.

3) A regularidade do instrumento convocatório depende da presença do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, seja como parte integrante do termo de referência, seja como anexo integrante do edital, não bastando a Administração realizar as cotações de preços no mercado.

4) Julga-se procedente em parte a Denúncia e aplica-se multa aos responsáveis.

5) Determina-se o arquivamento dos autos após cumpridos os procedimentos regimentais (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Primeira Câmara. Denúncia n. 838.976. Relator: cons. Adriene Andrade. Sessão de 6 mai. 2012) (grifou-se).

Os estudiosos que escrevem sobre a necessidade de apresentação dos custos unitários entendem² ser imprescindível a existência de planilhas de custos que reflitam uma adequada e correta estimativa dos itens que compõem o custo da licitação:

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

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16º Ed., Revista dos Tribunais, São Paulo: 2014. Pg. 190.



A não observância do dever de elaboração de planilhas de valores unitários com base em dados concretos e objetivos viola, portanto, os deveres administrativos, não podendo a Administração Pública pautar a licitação com base em valores irreais, nem mesmo realizar realinhamentos de preços sem conhecer os custos unitários e verificar exatamente qual item teve aumento de preço e em que proporção isso afeta o preço final da cesta.

Como já mencionado, o estabelecimento de preços incorretos pode gerar diversas dificuldades, tanto no momento de elaboração das propostas pelos fornecedores, até mesmo quando da execução do contrato, pois, sem planilhas de custos de valores unitários a Administração Pública não terá parâmetros para controle do objeto de seu interesse, motivo pelo qual o edital do PP 137/2021 nos termos em que se encontra não pode prosperar.

Salienta-se que mesmo que a Prefeitura, posteriormente, venha a solicitar estes custos unitários dos gêneros alimentícios dos fornecedores vencedores, tal fato não desobriga a própria Administração de realizar sua própria planilha de custos unitários nos termos da lei, planilha essa que servirá de ferramenta para avaliar a pertinência dos preços apresentados pelos fornecedores participantes, inclusive no que tange aos custos unitários dos itens que compõem a cesta.

E, além disso, mesmo considerando que a PMM tenha feito essa análise dos custos unitários dentro do processo licitatório, tal averiguação não seria suficiente para atender ao dever de transparência, vez que, para tal, é imprescindível que os custos unitários estejam disponíveis em edital de forma acessível para todos.

Além deste fato grave, ainda localizou-se obscuridade relacionada às amostras. Isso porque, embora não conste nenhum detalhamento sobre o procedimento de amostras o corpo do edital, no Termo de Referência na p. 29, constou a justificativa para a solicitação do procedimento de amostras. Vejamos:



8.8. Para solicitar a apresentação de amostras:

A apresentação de amostra se faz necessária para que haja uma melhor verificação do item a ser comprado pela Administração. Visto que, o objeto desta licitação é de alto valor, seria imprudente empenhar e receber o material primeiro para depois analisá-lo, visto que, caso o material entregue não atenda as exigências mínimas, deverão ser entregues ao fornecedor e em seguida teríamos que convocar os próximos colocados no certame, o que demandaria muito tempo. Desta forma, para que se adquira um melhor produto é necessário analisar a amostra e conferir se todas as exigências do Edital estão sendo cumpridas. Cabe ressaltar que a PMM caso não faça tal análise, corre o risco de adquirir um produto sem qualidade, o que poderá gerar custos futuros com manutenção e substituição. O objetivo de solicitar amostra é fazer uma comparação entre a especificação do material proposto pela empresa e a especificação mínima exigida para o item, neste Termo de Referência, para que seja possível verificar se a amostra apresentada atende as condições mínimas exigidas.

Assim, chama a atenção este fato, visto que não foi localizado em outro local do edital detalhamento do procedimento.

Sobre o planejamento da licitação, é necessário pontuar que 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.

Como neste caso o edital suscita **dúvidas**, a respeito da existência ou não de procedimento de amostras, visto que apesar de existir justificativa para o procedimento no Termo de Referência não há informação sobre o procedimento no corpo do edital, s.m.j., há violação da Lei n. 8.666/93, artigo 40, inciso I, tendo em vista que o edital deve ter descrição sucinta e suficientemente clara:

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

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



SER/OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ
R: Basílio Sautchuck, 388 - CEP 87.013-190 – Maringá – PR
observatorio@cidadaniafiscal.org.br
Fone: (44) 3025-1282



Logo, esta disposição sobre as amostras no termo de referência é efetivamente causadora de dúvidas, não podendo prosperar a licitação sem que essa contradição seja sanada.

Deste modo, considerando que não foram previstos os custos unitários dos itens que compõe a cesta e que não está claro se existe ou não procedimento de amostra na licitação pedimos a **IMPUGNAÇÃO** do Pregão Presencial 137/2021.

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 horas, nos termos do artigo 12, § 1º do Decreto n. 3555/2000.

Atenciosamente,

SER/OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ
Cristiane Mari Tomiazzi
Presidente