



Ofício nº. 054/2022 – OSM/OP

Maringá, 24 de março de 2022.

***Excelentíssimo Sr. Presidente
do Tribunal de Contas do Estado do Paraná;***

A SER/Observatório Social de Maringá – OSM, pessoa jurídica de Direito Privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 06.161.227/0001-03, associação civil sem fins econômicos e sem vinculação político-partidária, que tem por missão promover maior participação da sociedade no controle da Gestão Pública, visando o acompanhamento dos gastos públicos, prerrogativa prevista no artigo 5.º, incisos XXXIII e XXXIV da Constituição Federal, de acordo com a Lei Federal n.º 12.527/2011 (Acesso à Informação), art. 10, representada neste ato por sua Presidente, que ao final subscreve, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência apresentar **REPRESENTAÇÃO DA LEI 8.666/93**, nos termos do art. 109, II da Lei 8.666/93 e art. 282 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná nos termos seguintes:

1) DA TEMPESTIVIDADE

Destaca-se que embora a decisão da Prefeitura de Maringá (documento sem número da Secretaria de Mobilidade Urbana, Gerência de Planejamento do Transporte Coletivo – anexo 05) contra a qual se insurge este OSM, tenha sido proferida em 08/03/2022, ela somente foi encaminhada a este OSM em 17/03/2022 conforme verifica-se em e-mail da Secretaria de Compliance e Controle do Município de Maringá (anexo 06).

Esta decisão não foi publicada em diário oficial e nem mesmo está disponível no Portal da Transparência do Município até a data de encaminhamento do presente. Vejamos (disponível em <http://venus.maringa.pr.gov.br:8090/portaltransparencia/licitacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2022&tipoLicitacao=6&licitacao=17>):



Edital/Documentos	Impugnações/Recursos	Publicações	Propostas	Certidões	Atas	Pareceres	Adjudicações	Homologações	Mídias	Contrat
Impugnações e Recursos										
Data	Tipo	Número Protocolo	Data Protocolo	Análise	Arquivos					
08/02/2022	IMPUGNAÇÃO	102	08/02/2022		PE 016 2022 IMPUGNAÇÃO OSM.pdf					

Imagem do Portal da Transparência da Prefeitura da data de 24/03/2022, evidenciando que apenas é possível localizar o documento de impugnação do OSM, não constando a resposta da Prefeitura

Assim, a única forma de conhecimento e acesso ao documento se deu por meio do encaminhamento do documento pela Prefeitura ao OSM, o que, como relatado e demonstrado em no e-mail da Secretaria de Compliance e Controle do Município de Maringá, apenas ocorreu em 17/03/2022.

Portanto, a presente representação está dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis previsto no art. 109, II da Lei 8.666/93.

2) DO PREGÃO ELETRÔNICO N.º 16/2022 DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

A presente representação se refere ao Pregão Eletrônico nº. 16/2022 (anexo 01) - Processo n.º 2059/2021 (anexo 2 - atualizado até o dia 04/02/2022 que foi quando o OSM teve acesso ao processo) para Registro de Preço para Contratação de empresa prestadora de serviço especializado na manutenção dos abrigos de ônibus amarelos, instalados nas vias públicas do município de Maringá e seus distritos, solicitado através do setor Gerência de Engenharia de Trânsito, da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana – SEMOB, através da Secretaria Municipal de Logística e Compras – SELOG. A licitação estava agendada para ocorrer no dia 11/02/2021. Porém, foi republicada com data do certame prevista para 30/03/2022, conforme será detalhado na sequência. O preço máximo previsto é de R\$ 3.223.105,00.

3) DA IMPUGNAÇÃO DO OSM – OF. 013/2022-OSM/OP

O OSM fez pedido de impugnação ao edital em 07/02/2021, por meio do Ofício n. 13/2022-OSM/OP que vai anexo ao presente Ofício (**anexo 03**). De forma resumida, o que motivou o pedido de impugnação do OSM foi:

- Problemas no planejamento da licitação, tendo em vista que não foi possível visualizar no edital de licitação e Termo de Referência demonstrativo de como se teria chegado nas quantidades estimadas de serviços, isto é, qual foi o planejamento e o levantamento feito em todos os pontos instalados no município que resultou na conclusão de que determinados pontos necessitavam de determinados tipos de serviços e possibilitou realizar estimativas mais seguras para futuros serviços com base nestes dados de ordem objetiva. Essa informação não existe no edital nem no termo de referência o que demonstra deficiência do planejamento da licitação que representa a base para a construção de um procedimento que, de fato, seja vantajoso para o órgão público. Essa ausência de planejamento também se reflete na previsão dentro de um único item, de serviços diversos que podem ou não ser realizados, o que poderia onerar os custos considerando que talvez não seja necessária a realização de todos os serviços de reforma previsto num único item com valor global. Para exemplificar essa questão menciona-se o caso do item 04 no qual foi prevista a reforma do ponto simples, sendo os possíveis serviços a serem executados os seguintes: *"Prestação de serviço de manutenção na estrutura metálica – abrigo tipo "SIMPLES" - Refere-se ao reforço do chumbador que liga a estrutura metálica a esta base e na substituição da estrutura diante de corrosão ou sinais de dano – como partes eventualmente amassadas. Atentar-se também à necessidade de **troca e/ou aperto** de parafusos e **reposição/reforço** do **bicicletário, prateleiras, placa de linha de ônibus, bancos e outros acessórios** que compõem o abrigo."* Vê-se que pela realização do serviço previsto no item 04 o valor máximo previsto foi de R\$ 16.343,00. Esse valor, no entanto, será pago à empresa independentemente de ela ter **reposto** ou **apenas reforçado** o bicicletário, prateleiras, placa de linha de ônibus, bancos e outros acessórios que compõem o abrigo. O que, do ponto de vista econômico não parece ser o ideal, tendo em vista que repor um item, seria realizar a substituição por um novo, o que tem um custo



totalmente diferente de apenas reforçar o este elemento (sem fornecimento de objeto novo). Do item 09 ao 16 há ainda previsão de mão de obra e entrega de objeto sem a distinção dos custos unitários. Outro desdobramento negativo da ausência de elemento essencial da licitação, que é o planejamento completo, e que foi apontado pelo OSM em sua impugnação (Of. 13/2022), foi o fato de o preço previsto para a manutenção, considerando que podem ser realizadas todas as manutenções previstas em edital num único ponto, chegar ao mesmo valor ou muito próximo da própria aquisição do abrigo novo.

- Preços máximos incompatíveis com os preços de mercado, tendo em vista que uma análise por amostragem nos itens 14, 15 e 16 do edital verificou-se em pesquisas de empresas do ramo que o preço do objeto era muito inferior que o valor previsto em edital para a mão de obra e objeto, o que resultaria num preço de mão de obra muito elevado. No caso do item 14 por exemplo o valor máximo do edital para fornecimento do objeto com mão de obra foi de R\$ 1.090,00, porém em pesquisas de mercado o valor do objeto não ultrapassou os R\$ 6,00, chamando a atenção para o valor extremamente alto da prestação de serviços. Além disso, como dito, o fato de a mão de obra e objeto estarem previstas em um preço global, sem distinção dos custos unitários, torna impossível identificar quais valores a prefeitura considerou para o objeto e quais considerou para a realização dos serviços.
- Prestação de serviço de execução de passeio (calçada) ou piso de concreto (item 17) com indícios de valor máximo superestimado, considerando que o preço máximo previsto em edital para este item foi de R\$ 2.070,00 e a Prefeitura pagou em 21/01/2022 para a execução dos mesmos serviços (por meio do PE 274/2020) o valor de R\$ 320,00.

4) DA SUSPENSÃO E REPUBLICAÇÃO DA LICITAÇÃO

Após a impugnação do OSM, a licitação foi suspensa por prazo indeterminado, conforme nota de suspensão datada de 09/02/2022. A resposta do Ofício n. 13/2022-OSM/OP, no entanto, não foi encaminhada ao OSM, ficando o OSM sem ter qualquer conhecimento da resposta até o dia 17/03/2022.



Ocorre que no dia 15/03/2022, a licitação foi republicada, com previsão da data de 30/03/2022 para a ocorrência do certame, sem nenhuma alteração nos termos do edital de licitação, diante do que o OSM encaminhou o Ofício n.º 45/2022-OSM/OP (**anexo 04**) reiterando a impugnação já realizada. Contudo, após o encaminhamento do Ofício n.º 45/2022-OSM/OP, tomou conhecimento este OSM que a Secretaria de Mobilidade Urbana havia respondido à impugnação em 08/03/2022 (**anexo 05**) e que por um equívoco da Secretaria de Compliance e Controle o Ofício não foi encaminhado ao OSM (**anexo 06**).

Portanto, apenas no dia 17/03/2022 o OSM tomou conhecimento da resposta da Prefeitura. Contudo, mesmo assim, os pontos impugnados pelo OSM não foram devidamente justificados, permanecendo, portanto, as irregularidades que ensejaram a impugnação, visto que não houve tampouco qualquer alteração no edital de licitação ou termo de referência.

Diante disso, entendeu-se ser necessário o encaminhamento do presente Ofício de representação a este Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná

5) RESPOSTA INSUFICIENTE DA PREFEITURA DE MARINGÁ – OFÍCIO SEM NÚMERO DA SECRETARIA DE MOBILIDADE URBANA GERÊNCIA DE PLANEJAMENTO DO TRANSPORTE COLETIVO - E PERSISTÊNCIA DAS IRREGULARIDADES DETECTADAS EM SEDE DE IMPUGNAÇÃO

Como dito, este documento de resposta sem número da Prefeitura apenas foi encaminhado ao OSM em 17/03/2022, após a entidade ter reiterado o pedido de impugnação ao PE 16/2022.

No documento sem número da Secretaria de Mobilidade Urbana, Gerência de Planejamento do Transporte Coletivo, a Secretaria se limitou a argumentar a respeito de considerações finais que foram feitas pelo OSM em seu of. 13/2022-OSM/OP, sem contudo adentrar no cerne da questão, não conseguindo, portanto, afastar os vícios que foram localizados no procedimento e apontados pelo OSM no Of. 13/2022-OSM/OP.

Na sequência descreve-se os argumentos apresentados pela Prefeitura e porque eles não se sustentam, devendo, portanto, a licitação ser cancelada para revisão pelo setor responsável sob pena de que não seja alcançada a proposta mais vantajosa e haja violação aos Princípios da Transparência, Economicidade e Eficiência.



Vejamos, em relação aos considerandos “A” e “B” do OSM o que foi exposto pela Prefeitura:

A) Que, s.m.j., não houve planejamento adequado da licitação, visto que faltam informações imprescindíveis que demonstrem como foram estimadas as quantidades de serviços a serem realizados;

A Lei N° 8.666/1993, Artigo 15, Parágrafo 4° traz que: “A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.” O Sistema de Registro de Preço – SRP é regulamentado por meio do Decreto n° 7892/2013, que em seu inciso IV do artigo 3° traz que: “O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses: quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração”. (grifo nosso).

O objeto licitatório prevê que serão realizados conforme a demanda da secretaria, que normalmente atende às solicitações individuais, como as provenientes de protocolos da ouvidoria (156), bem como das solicitações protocoladas pela população ou até mesmo pela Câmara Municipal.

Portanto, não é possível definir previamente o referido quantitativo. A Secretaria de Mobilidade Urbana tem em seu corpo técnico profissionais capacitados (engenheiros e arquitetos) responsáveis pelos quantitativos apresentados, que foram referenciados no conhecimento e estimativa dos mesmos de possíveis quantidades a serem contratadas de cada serviço.

Sabe-se que a Prefeitura de Maringá, assim como os demais órgãos públicos, passa por processo licitatório para todas suas contratações, e diante disso os técnicos tentam se antecipar à necessidade de contratação para a estimativa de futuras demandas, o que vai de encontro com o princípio da eficiência, que visa atender o mais prontamente possível às necessidades da população.

Diante do exposto, entende-se primeiramente que por se tratar de Registro de Preço tal esclarecimento quanto às quantidades se faz desnecessário, visto que o principal motivo de escolha por tal sistema é a impossibilidade de definir previamente os quantitativos, porém acima se encontram as justificativas para os itens questionados.

B) Que não há a relação dos endereços dos abrigos que atualmente precisam de serviços;

Os serviços a serem executados, em sua grande maioria, dependem da ocorrência de alguma situação de vandalismo ou acidentes. Obviamente não há condições técnicas de listar os endereços a serem executados tais serviços. É de grande importância o município ter um contrato terceirizado que esteja apto e disponível a qualquer tempo (da vigência do processo) considerando que estes serviços são eventuais. Com isso, a manutenção do mobiliário ocorre imediatamente após as ocorrências, situação que hoje não acontece. Atualmente temos registros de abrigos sem vidros que foram vandalizados e assim permanecem, pois não temos mão de obra e insumos para a devida substituição das avarias.

Nestes dois considerandos, o OSM, conforme fica claro na íntegra do Ofício n.º 13/2022-OSM/OP, quis ressaltar a falta de planejamento existente no momento de elaboração do edital, vez que conforme destacou-se no item “A”, não houve planejamento que conseguisse demonstrar como se chegou às quantidades previstas em edital. Destaca-se que em nenhum momento este Observatório disse que a Prefeitura deveria demonstrar as quantidades exatas que pretende contratar, mas sim que durante o planejamento deveria ter levantado, no mínimo, quais pontos já estariam com problema naquele momento, para auxiliar no embasamento das quantidades a serem estimadas em edital.

A Prefeitura, no entanto, se limitou a responder que a licitação foi feita no Sistema de Registro de Preços porque a hipótese se enquadra no inciso IV do artigo 3º do Decreto nº 7892/2013 “O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses: quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração”. Sendo assim, conforme alegou a Prefeitura, seria impossível definir previamente o quantitativo exato a ser contratado. Realmente o OSM concorda que este é um caso no qual efetivamente é impossível definir o quantitativo exato, nunca tendo afirmado isso, mas, sim, o que foi dito é que faltavam elementos que conseguissem demonstrar que o estabelecimento dos quantitativos **estimados** tiveram como base um planejamento consistente.

Isso porque o Sistema de Registro de Preços não é uma permissão para que o órgão público estime quantitativos de forma subjetiva, mas sim com base em análise de históricos, necessidades que já existem, dentre outros parâmetros de ordem objetiva.



É necessário, portanto, também no sistema de registro de preços, que as quantidades previstas sejam próximas daquelas que realmente se pretendem contratar. Por isso, é imprescindível utilização de histórico, quando houver, acompanhado de outras análises e da motivação clara.

Neste caso, o OSM verificou da análise do processo que não existia qualquer mapeamento do quantitativo de pontos que já estavam danificados e quais seriam os reparos que eles já necessitariam de imediato. Aqui não se quer dizer que no edital de registro de preços deveria constar quantitativos apenas referentes às quantidades destes pontos que já necessitam de reformas, mas sim que a análise e mapeamento daqueles pontos que já possuem necessidade de manutenção é essencial para o embasamento objetivo e técnico das quantidades que serão estimadas na licitação por Sistema de Registro de Preços.

A própria Secretaria afirma, em resposta ao considerando "B" do OSM, que *"Atualmente temos registros de abrigos sem vidros que foram vandalizados e assim permanecem, pois não temos mão de obra e insumos para a devida substituição das avarias."* Possuindo a Secretaria essa informação, por que ela não consta no processo? Por que não foi utilizada como base para fazer uma estimativa técnica das quantidades? Quais são esses abrigos que já estavam sem vidros no dia da elaboração do Termo de Referência? Quantos são? Como dito essas informações são de ordem objetiva e são completamente úteis para o estabelecimento de quantidades estimadas dentro do Sistema de Registro de Preços.

Importante reafirmar que a impossibilidade de se saber a quantidade exata que será necessária, não significa permissão para que a Administração "escolha" sem critérios objetivos as quantidades que quer registrar na Ata de Registro de Preços.

Depois de tentar desacreditar os argumentos do OSM em relação à falta de planejamento para o estabelecimento dos quantitativos, tentando tirar o foco do que realmente foi questionado pela entidade e fazendo parecer que o OSM estaria fazendo questionamentos sem relevância e/ou incorretos ao solicitar informações sobre os locais já mapeados que já necessitam de manutenções, a Secretaria, brevemente, tenta enfrentar o argumento do OSM a respeito da deficiência de planejamento para o estabelecimento das quantidades, informando que *"A Secretaria de Mobilidade Urbana tem em seu corpo técnico profissionais capacitados (engenheiros e arquitetos) responsáveis*



pelos quantitativos apresentados, que foram referenciados no conhecimento e estimativa dos mesmos de possíveis quantidades a serem contratadas de cada serviço". Ocorre que não apresentam nenhum documento que demonstre como exatamente o corpo técnico de profissionais capacitados fez para chegar aos quantitativos previstos em edital. Apenas alegando que a referência dos quantitativos é o conhecimento e estimativas feitos por esses profissionais capacitados. Data máxima vênia, a capacitação do profissional não pode ser, por si só, utilizada como embasamento para a estimativa de quantitativo feita em um edital para Registro de Preços. Novamente, reafirma-se, que a quantidade estimada do Registro de Preços deve ser técnica, e baseada em dados objetivos e não apenas e simplesmente no fato de ter sido feita por profissional capacitado.

O que se afirma é que a alegação da Prefeitura é totalmente insuficiente para demonstrar como se chegou as quantidades estimadas, visto que não foi apresentado nenhum documento ou demonstrativo da análise objetiva que teria sido feita pelos profissionais capacitados.

Ressalta-se, que não se quer dizer com isso que os profissionais não sejam capacitados, mas sim que, do ponto de vista legal, a mera capacitação não serve de embasamento para o estabelecimento das quantidades estimadas. E ainda, deve-se destacar, que na Administração Pública os atos devem ser formalizados/documentados sob pena de não serem reconhecidos. Neste caso, o fato não ter sido apresentada qualquer análise, cálculo, mapeamento, etc. **documentados** no processo e nem mesmo ter sido encaminhado esse material no momento de resposta à impugnação do OSM que foi feita por meio do Of. 13/2022-OSM/OP, demonstra que estes, salvo melhor juízo, não existem e portanto, há irregularidade no planejamento da licitação, por não ficar demonstrada a existência de utilização de dados e estudos de ordem objetiva para o estabelecimento das quantidades.

O último parágrafo de resposta da Secretaria ao considerando "A" do OSM afirma que *"Diante do exposto, entende-se primeiramente que por se tratar de Registro de Preço tal esclarecimento quanto às quantidades se faz desnecessário, visto que o principal motivo de escolha por tal sistema é a impossibilidade de definir previamente os quantitativos, porém acima se encontram as justificativas para os itens questionados."* Porém essa afirmação não se sustenta, tendo em vista que a Administração possui sim o dever de definir previamente as estimativas de quantitativos e essas estimativas não podem ser aleatórias e baseadas em subjetivismos, mas sim em dados



concretos e reais, dentre os quais, conforme o OSM exemplificou em seu ofício de impugnação (Of. 13/2022-OSM/OP), se poderia ter utilizado a informação de quantos abrigos já necessitam dos serviços de reforma e com base nisso fazer uma estimativa mais realista dos quantitativos dos serviços a serem realizados no período de 12 meses (durante a vigência da Ata).

Assim, ao solicitar esclarecimentos sobre os quantitativos de abrigos que já necessitam dos serviços atualmente, o OSM, por óbvio, não está dizendo que esses são os quantitativos que deveriam ser previstos na licitação de Registro de preços, mas sim está questionando a respeito do planejamento da licitação e porque essas análises e dados não foram utilizados como um dos parâmetros de ordem objetiva para o estabelecimento dos quantitativos estimados da licitação.

Na resposta ao considerando "B" do Of. 13/2022-OSM/OP do OSM, a Secretaria afirmou que *"Os serviços a serem executados, em sua grande maioria, dependem da ocorrência de alguma situação de vandalismo ou acidentes. Obviamente não há condições técnicas de listar os endereços a serem executados tais serviços. É de grande importância o município ter um contrato terceirizado que esteja apto e disponível a qualquer tempo (da vigência do processo) considerando que estes serviços são eventuais. Com isso, a manutenção do mobiliário ocorre imediatamente após as ocorrências, situação que hoje não acontece."*

Novamente nota-se a intenção da Secretaria em desacreditar os argumentos do OSM, dando a entender em sua resposta que o OSM teria questionado quais seriam os endereços de todos os abrigos nos quais serão realizados os serviços durante a vigência da Ata de Registro de Preços. Ocorre que, da leitura do considerando fica muito claro que o OSM não solicitou que fossem apresentados todos os endereços de lugares em que serão realizados todos os serviços futuros previstos na licitação, até porque, realmente, por se tratar de previsão, isso não seria possível. Porém, o OSM solicitou informações sobre os endereços dos abrigos que já necessitavam dos serviços naquele momento, informação essa que, conforme já exposto, faz parte, ou pelo menos deveria fazer, do planejamento da licitação, como forma de mapear a necessidade já existente e prever com maior assertividade as necessidades futuras. Vejamos no considerando "B" como é claro que o OSM afirmou que não existe identificação dos endereços dos abrigos que já necessitam da realização dos serviços, nunca tendo afirmado que deveriam constar todos os

endereços em que seriam realizados serviços futuros: “*Que não há a relação dos endereços dos abrigos que atualmente precisam de serviços;*”

Reafirma-se que nestes considerandos o intuito do OSM foi o de realçar a inexistência de planejamento adequado da licitação, visto que não houve por parte da Prefeitura análise nem sequer das necessidades já existentes, o que certamente já seria uma base concreta para as previsões futuras de serviços. Porém, visualizando esse OSM que nem mesmo foi mapeado e analisado pela Prefeitura os lugares exatos, quantidades e endereços destes abrigos que já necessitavam dos serviços, entendeu ser necessária a impugnação do edital, por violação ao dever de um planejamento técnico, com previsões razoáveis e embasadas em critérios objetivos, o que não foi o caso no PE 16/2022. E essa total ausência de planejamento no que tange ao estabelecimento das estimativas de quantidades foi confirmada após resposta apresentada pela Secretaria, que em nada acrescentou, visto que apenas fez alegações sem apresentar qualquer documento e tentou afastar os argumentos do OSM desacreditando e distorcendo as alegações que foram feitas pela entidade, sem, contudo, demonstrar a existência do planejamento concreto para o estabelecimento das quantidades estimadas na licitação.

Em relação ao considerando “C”, a Secretaria afirmou que:

C) Que há ausência do valor para cada prestação de serviço/mão de obra dentro de cada item do anexo I;

Quando solicitado os orçamentos às empresas para montagem do processo licitatório, não é possível obrigá-las a fornecer todo o detalhamento. Cada empresa possui uma particularidade que define seus preços, inclusive onde consegue propiciar maior desconto. É justamente isso que gera a concorrência entre as mesmas e a contratação com o menor custo para o município.

Neste considerando, ainda tendo como base a análise que foi feita a respeito do planejamento da licitação, o OSM ressaltou o fato de que alguns serviços embora pudessem ser desmembrados e, mais que isso, possuam valores diferentes, foram previstos com um valor global.

Um caso bem evidente é o dos itens 09 a 16 do anexo I da licitação, nos quais foi prevista a entrega de objeto e também o serviço de mão de obra para a instalação. Porém, o valor é global, isto é, sem a demonstração de qual valor



corresponde ao objeto e qual corresponde ao serviço. Deste modo há violação do Princípio da Transparência, bem como do art. 40, §2º, II da L. 8.666/9, que menciona que *"§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:(...) II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;"*

Destaca-se que este ponto foi salientado pelo OSM no Of. 13/2022-OSM/OP dentro do tópico destinado a demonstrar a ausência de planejamento adequado, tendo em vista que a falta de determinação dos custos unitários também é decorrente de um problema no momento de planejamento da licitação.

A respeito da importância de um Termo de Referência bem-feito com o adequado planejamento, menciona-se:

Lamentavelmente, é comum encontrarmos nas contratações públicas projetos básicos e termos de referência que **não têm compromisso com as necessidades da Administração Pública**. O instrumento é produzido como **mais um documento formal que tem de constar no processo licitatório**, mas, na verdade, não explicita o que se deseja contratar, as condições técnicas exigidas e os resultados esperados.

Daí decorre a necessidade de se rever esse procedimento, atribuindo-lhe a importância real que tem no contexto do processo licitatório. Não se pode perder de vista que o Projeto Básico e Termo de Referência devem espelhar o compromisso assumindo com o interesse público, e para tanto, o envolvimento de vários agentes públicos na sua produção é fundamental.¹ (grifou-se)

Assim, ressalta-se a precariedade do planejamento do edital do PE 16/2022, que além de não ter tido suas quantidades estimadas baseadas em análises e estudos de ordem objetiva, também não previu custos unitários de itens em que era possível fazer essa distinção.

Ademais, com relação aos itens 4, 5 e 6, que tratam da manutenção da estrutura metálica dos abrigos, em edital, conforme já descrito acima, constou que a empresa, além de realizar *"reforço do chumbador que liga a estrutura metálica a esta base e na substituição da estrutura diante de corrosão ou sinais de dano [...]"*, também deverá realizar a *"troca e/ou aperto de parafusos e*

¹ SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. Termo de referência: O impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos. 4º Ed. Fórum, 2014: Belo Horizonte. pg. 107.



reposição/reforço do bicicletário, prateleiras, placa de linha de ônibus, bancos e outros acessórios que compõem o abrigo." Vejamos:

4	Prestação de serviço de manutenção na estrutura metálica – abrigo tipo "SIMPLES" - Refere-se ao reforço do chumbador que liga a estrutura metálica a esta base e na substituição da estrutura diante de corrosão ou sinais de dano – como partes eventualmente amassadas. Atentar-se também à necessidade de troca e/ou aperto de parafusos e reposição/reforço do bicicletário, prateleiras, placa de linha de ônibus, bancos e outros acessórios que compõem o abrigo.
5	Prestação de serviço de manutenção na estrutura metálica – abrigo tipo "DUPLO" - Refere-se ao reforço do chumbador que liga a estrutura metálica a esta base e na substituição da estrutura diante de corrosão ou sinais de dano – como partes eventualmente amassadas. Atentar-se também à necessidade de troca e/ou aperto de parafusos e reposição/reforço do bicicletário, prateleiras, placa de linha de ônibus, bancos e outros acessórios que compõem o abrigo.
6	Prestação de serviço de manutenção na estrutura metálica – abrigo tipo "ESTENDIDO" - Refere-se ao reforço do chumbador que liga a estrutura metálica a esta base e na substituição da estrutura diante de corrosão ou sinais de dano – como partes eventualmente amassadas. Atentar-se também à necessidade de troca e/ou aperto de parafusos e reposição/reforço do bicicletário, prateleiras, placa de linha de ônibus, bancos e outros acessórios que compõem o abrigo.

Assim, as obrigações da empresa nos itens, 4, 5 e 6, são muito variadas e além disso em algumas partes a descrição do que deverá ser executado é obscura.

Explica-se, primeiro não fica claro se a empresa, além de realizar o reforço do chumbador, deverá sempre realizar também a substituição da estrutura metálica, ou apenas quando houver corrosão ou sinais de dano. Ademais, em relação aos serviços de *troca e/ou aperto de parafusos e reposição/reforço do bicicletário, prateleiras, placa de linha de ônibus, bancos e outros acessórios que compõem o abrigo.*", vê-se que a empresa poderá repor ou apenas reforçar vários itens do abrigo (bicicletário, prateleiras, placa de linha de ônibus, bancos, dentre outros). Evidentemente há uma diferença no custo para a empresa apenas reforçar algum destes elementos, ou repor todos eles. Ademais o preço também deve sofrer variação se apenas um elemento for reposto, em comparação com o fato de todos serem repostos.

Deste modo, há uma descrição pouco clara do objeto, não sendo possível identificar com precisão qual serviço a empresa irá executar e também não há qualquer alteração no valor pago para à empresa caso ela apenas reforce o bicicletário, prateleiras, placa de linha de ônibus, bancos e outros acessórios que compõem o abrigo, ou reponha todos esses elementos. O que do ponto de vista econômico não faz sentido.

Destaca-se que estes itens mencionados (4, 5 e 6) possuem um valor máximo previsto muito elevado. Vejamos:



4	266274	30	UND	Prestação de serviço: manutenção - estrutura metálica - abrigo tipo "SIMPLES"	16.343,00	490.290,00			
5	266275	10	UND	Prestação de serviço: manutenção - estrutura metálica - abrigo tipo "DUPLO"	28.906,00	289.060,00			
6	266276	5	UND	Prestação de serviço: manutenção - estrutura metálica - abrigo tipo "ESTENDIDO"	40.500,00	202.500,00			

Assim, destaca-se novamente um problema no planejamento da licitação, por haver descrição pouco clara do serviço e previsão de diversos tipos de serviços com preço global.

Mesmo assim, em resposta ao OSM a Prefeitura se limitou a dizer que o problema da não previsão dos custos unitários era meramente dos empresários que apresentaram o orçamento, pois a Prefeitura não os poderia obrigar a apresentar o detalhamento dos custos. Deste modo, a Secretaria buscou eximir-se totalmente da responsabilidade pelo planejamento adequado da licitação, o que não pode ser aceito.

Compreende-se, sim, que existem objetos que não podem ser fracionados e no mercado são comumente vendidos em conjunto, sendo que o fracionamento poderia gerar um encarecimento do objeto. No entanto, no caso específico em análise está evidente que a não discriminação dos custos unitários é que pode gerar prejuízos econômicos ao município, tendo em vista que se a empresa fizer apenas o reforço do bicicletário, prateleiras, placa de linha de ônibus, bancos e outros acessórios que compõem o abrigo, receberá exatamente o mesmo valor que receberia se repusesse esses elementos.

E no caso dos itens 09 a 16 é possível determinar um valor para o objeto a ser adquirido e outro para a prestação de serviço. Porém, a Secretaria ignorou essa ocorrência e se limita a informar que a responsabilidade de não haver previsão de custos unitários é das empresas que forneceram orçamento o que não pode ser aceito, considerando que a Prefeitura possui o dever legal de realizar o planejamento da licitação e fazer a previsão de todos os custos unitários.

Sobre a planilha de custos unitários, o Ilustre Jurista Marçal Justen Filho preleciona que:

É dever jurídico da Administração Pública elaborar a planilha mais consistente possível. Isso significa a necessidade de **estimar todos os itens de custos**, tomar em vista **todas as despesas diretas e indiretas** e atingir um resultado que seja respaldado por informações objetivas.² (grifou-se)

Vale destacar que essa exigência legal de elaboração da planilha de custos unitários não é mera formalidade, pois a sua ausência poderá gerar muitos problemas de ordem prática, conforme também ensina Marçal Justen Filho:

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.³ (grifou-se)

Importante mencionar, ainda, que a discriminação dos custos unitários, **ademais de imperativo legal**, também se reflete na possibilidade e efetividade de controle dos preços da licitação, visto que a discriminação dos custos unitários é imprescindível para que possa ser feita a verificação se o preço oferecido pelas empresas corresponde ao real preço de mercado do bem ou serviço. E também, não é demais ressaltar, que fazer o detalhamento do custo unitário é pressuposto de **Transparência**, pois permite a todos os interessados

² 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. 191.

³ 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.

a realização do controle dos gastos públicos, com possibilidade de verificação de preços não condizentes com os valores de mercado.

Menciona-se neste sentido o acórdão n.º 792/2008-Plenário do Tribunal de Contas da União, que ressalta a imprescindibilidade e importância da discriminação dos custos unitários, nos seguintes termos:

A mencionada ausência de planilhas orçamentárias detalhadas, a par de violar disposições legais, **impede a formação de juízo crítico sobre a adequação do preço estimado pela Manaus Energia àquele que é praticado no mercado.** Ademais, essa ausência impossibilita prever com acuidade o volume de recursos orçamentários que serão necessários. Finalmente, cabe ressaltar que **a ausência dessas planilhas tem sido reiteradamente considerada por esta Corte de Contas como uma irregularidade grave, uma vez que a exigência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários possui importância capital para a escolha da proposta mais vantajosa.** Essa exigência é complementada pelo disposto no inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/1993 [...]. (TCU – acórdão 792/2008-Plenário, Min. Rel. BENJAMIN ZYMLER, data da sessão: 30/04/2008) (grifou-se)

Vê-se, conforme julgado acima exposto, que o TCU tem posicionamento firme no sentido de não tolerar a ausência de apresentação de custos unitários. Motivo pelo qual, por não ter sido apresentada qualquer justificativa de ordem técnica e objetiva pela Prefeitura que afastasse sua obrigação legal de identificar os custos unitários, conforme já exposto, permanece a irregularidade detectada no PE 16/2022 sobre esse ponto.

Sobre o considerando “D” do OSM a Prefeitura informou que:

D) Que empresas que não são de Maringá tiveram dificuldades para apresentar orçamento;

A documentação necessária para a elaboração do orçamento dos serviços fazia parte do edital publicado. Sendo assim, não há justificativas para o referido questionamento, pois os serviços são comumente utilizados na construção civil. Além disso, o edital conta com o descritivo dos serviços especificando a adequada execução de cada item.



Sobre esse ponto, que também consiste em um desdobramento da aparente falha do planejamento da licitação, destaca-se que o OSM teve acesso à íntegra do processo do PE 16/2022 (no dia 04/02/2022) e verificou que empresa de fora de Maringá, que não conhecia o abrigo, solicitou informações sobre como seriam as características e materiais dos abrigos (fls. 54 do processo 2059/2021). Esta informação não está disponível no edital de licitação, o que, considerando que houve concretamente solicitação de empresa para conhecer a estrutura do abrigo, verifica-se que trata-se de informação relevante para a participação das empresas e que a falta desta informação pode impactar diretamente na ampla concorrência do certame, afastando empresas que teriam total capacidade técnica de participar, porém, por não terem acesso à informações sobre os abrigos instalados, deixariam de participar.

Ainda sobre isso, na análise do processo 2059/2021 notou-se, nas fls. 56 e 57, que a própria Prefeitura teve dificuldade para encaminhar essas informações completas para a empresa que fez a solicitação, sendo que, por fim, a empresa acabou desistindo de fornecer orçamento, conforme fls. 60.

Comentando o considerando "D" do OSM, a prefeitura ainda alega que *"[...] os serviços são comumente utilizados na construção civil."* Porém a questão é que o abrigo não é convencional, visto que inclusive, conforme notícia de 12 de setembro de 2017 da própria Prefeitura de Maringá⁴ o projeto foi desenvolvido e assinado *"pelo arquiteto e secretário de Mobilidade Urbana, Gilberto Purpur, e pelas arquitetas Milena Buzzo e Elise Savi"* para atender às necessidades do município de Maringá.

Assim, não é um objeto comum como fizeram parecer na resposta e no edital de licitação, e embora se tenha mencionado quais serviços devem ser realizados nos abrigos, não foi informado o material dos abrigos e de seus elementos, tampouco as medidas, o que realmente pode estar dificultando a participação de empresas do ramo que não sejam do município de Maringá.

No que tange ao considerando "E" do Of. 13/2022-OSM/OP do OSM, foi informado pela Prefeitura o seguinte:

⁴ <http://www2.maringa.pr.gov.br/site/noticias/2017/09/12/modelo-de-abrigo-de-onibus-garante-mais-conforto-e-seguranca-aos-usuarios/31722>

E) Que, em análise feita por amostragem, no preço máximo previsto para os itens 14,15 e 16 do anexo I do edital verificou-se que os valores localizados no mercado indicam que há inconsistências graves nos preços pesquisados pela prefeitura para o estabelecimento do preço máximo;

O preço estipulado na licitação é o máximo, sendo que as empresas ainda concorrerão entre si pelo menor preço. Dessa forma, a empresa que apresentou um valor acima das outras terá que abaixá-lo, ou, se não julgar possível, não participar, acabando assim a distorção entre preços de diferentes empresas.

Outro fator a ser observado é a dificuldade de obtenção de orçamentos com as empresas, sendo esse um trabalho feito de forma voluntária, sem nenhum

benefício próprio. Várias empresas são contatadas, porém a grande maioria não responde, pois não é de interesse ter esse tipo de trabalho.

Novamente neste caso, vê-se que a Secretaria novamente se esquivou de enfrentar e responder o que foi pontualmente levantado pelo OSM em sua impugnação. O OSM trouxe para conhecimento da Prefeitura, por meio do Of. 13/2022-OSM/OP pesquisas de preços realizadas empresas sobre o valor dos objetos a serem licitados nos itens 14, 15 e 16 do edital, demonstrando que o preço dos objetos eram muito baixos se comparados com o valor máximo previsto no item na licitação (objeto e prestação de serviço). Vejamos:

Unid.	Detalhamento	KG2 Engenharia Ltda	Bulla Sinalizações LTDA	Sinalplaca Indústria e Comércio LTDA	Valor Máximo Unitário - EDITAL	Eletroluz Materiais Elétricos	ELETRO MARINGÁ	Telhanorte - Pesquisa Internet	MEGACOBRE Fios e Cabos Elétricos - Pesquisa Internet
M	Cabo PP flexível 2 x 1,5 mm² 750 V	1375,00 **	995,00	1.189,00	1.090,00	3,79	4,64	6,00	1,35
M	Cabo flexível 2,5 mm² preto	95,00	250,00 **	125,00	110,00	2,05	2,59		
M	Cabo flexível 2,5 mm² azul	95,00	250,00 **	125,00	110,00	2,05	2,59		

Nota-se que pela pesquisa de preços feita pelo OSM verificou-se que o preço da mão de obra teria um valor muito superior ao valor do objeto. Ocorre que novamente, por não haver a discriminação dos custos unitários em edital, não é possível efetivamente verificar o que a empresa cotou como sendo valor referente ao item e o que cotou como sendo preço da mão de obra. E essa ausência de informação, o que contraria a Lei 8.666/93 em seu art. 40, §2º, II e o Princípio da Transparência, também impede que seja feito o controle externo e



social dos preços previstos, inviabilizando a comparação do preço de mercado com o preço máximo que foi previsto em edital.

Porém a Prefeitura, em seu comentário aos considerandos do OSM, ignorou essa questão, mesmo sendo demonstrada a existência de uma diferença exorbitante entre a mão de obra e o produto. A Prefeitura se limitou a apenas colocar a responsabilidade do valor apresentado para o fornecedor ou para o caso fortuito de que os preços possam vir a diminuir durante o certame em virtude da competição entre as empresas, não parecendo estar preocupada, salvo melhor juízo, em não ter conhecimento sobre qual o real valor do serviço de instalação e do objeto a ser instalado.

Assim, seguramente esta questão deveria ser melhor analisada pela Prefeitura, uma vez que não fica claro para a sociedade porque a Prefeitura, por exemplo, está disposta a pagar R\$ 1.090,00 para a aquisição do item 14 (Cabo PP flexível 2 x 1,5 mm² 750 V) englobando a mão de obra de instalação, enquanto que este cabo custa no mercado R\$ 6,00 o metro conforme orçamentos de empresas do ramo (disponíveis no Of. 13/2022-OSM/OP – anexo 3). Neste caso, mesmo sabendo-se que o edital prevê o fornecimento e instalação do objeto e as pesquisas do OSM foram realizadas apenas em relação ao objeto a ser instalado, chama a atenção a diferença de preço, já que o valor máximo do edital para este item 14 é 18.067% maior que o valor de mercado do objeto (R\$ 6,00). Deste modo, a Prefeitura primeiramente deveria, ao menos, verificar o preço do metro do objeto e depois definir quanto efetivamente ela pretende pagar para a prestação dos serviços, avaliando se o preço da prestação realmente corresponde ao valor de mercado do serviço.

Vale ressaltar que o OSM entende que a comparação que foi feita não é a ideal, visto que foi feita em relação à parâmetros diferentes (preço apenas do objeto, comparado com o preço do objeto somado à prestação de serviço), ocorre que esta foi a única maneira possível para a realização de alguma análise, tendo em vista que a Prefeitura não discriminou os custos unitários do objeto e da prestação de serviço. Servindo, portanto, a análise para demonstrar que é necessária uma melhoria no edital tanto em relação à discriminação dos custos unitários, quanto no que tange à verificação dos preços dos objetos e das prestações de serviços que foram orçadas, evitando um possível sobrepreço.



Destaca-se também, que é possível que a prestação de serviço possua valor mais elevado que o objeto, porém o problema neste caso é que mesmo tendo o OSM trazido para conhecimento da Secretaria uma diferença tão grande entre os preços dos objetos e dos serviços de instalação, a Secretaria não apresentou de forma objetiva demonstrativos de que os valores máximos da mão de obra e dos objetos realmente estão de acordo com o valor de mercado, até mesmo tendo ignorado o fato de não ter sido feita a discriminação dos custos unitários. Como pode ser visualizado, a Secretaria apenas informou que entende que *"O preço estipulado na licitação é o máximo, sendo que as empresas ainda concorrerão entre si pelo menor preço"*, o que não pode ser aceito como justificativa para o estabelecimento de preços máximos destoantes do preço de mercado, visto que o estabelecimento do preço máximo é momento importante do planejamento da licitação, sendo, portanto, de responsabilidade da Administração Municipal e ocorrendo antes do certame, na fase interna da licitação.

Destaca-se que o OSM tem conhecimento que o preço estabelecido em edital refere-se ao preço máximo que a Administração está disposta a pagar pelo objeto, porém, novamente, isso não significa que o valor máximo possa ser correspondente a um valor qualquer sem nenhum parâmetro que efetivamente demonstre que está de acordo com o valor de mercado do produto ou serviço.

Neste sentido, a alegação de que os preços irão baixar no certame não faz o menor sentido, pois o questionamento sobre o preço máximo se refere a momento anterior ao certame, que é justamente o planejamento da licitação e cotação de preços. Sendo que neste momento de planejamento devem ser realizadas análises de ordem objetiva, buscando a Administração, apesar das dificuldades, localizar o preço de mercado do bem ou serviço a ser contratado, independentemente do fato de haver posterior disputa de preços. E, para tanto, deve ser crítica no momento de coletar os orçamentos e deve, também, estabelecer custos unitários nos casos em que seja cabível, que, como apontado, é o caso de muitos itens do PE 16/2022.

Além disso, ainda que fosse considerado o argumento da Prefeitura, de que as empresas concorrerão entre si, o que é verdade, porém representa momento integrante da fase externa da licitação que é posterior ao estabelecimento do preço máximo, que faz parte da fase interna da licitação,



deve-se salientar que pode não haver mais de um participante na licitação. Neste caso, não haverá competição e os preços, por consequência, possivelmente não sofrerão redução acentuada, fazendo com que, caso tenha havido falha no momento de estabelecimento dos preços máximos, a Prefeitura pague o valor incorretamente ou imprudentemente pesquisado e que pode estar acima do preço de mercado. Porém, isso é totalmente contrário ao Princípio da Economicidade e Eficiência, motivo pelo qual, reafirma-se, que o estabelecimento do preço máximo deve ser feito com base no preço de mercado e este preço somente poderá ser localizado se for feita pesquisa de preços adequada e análise dos orçamentos de forma crítica pelos responsáveis.

Assim, no que tange a este ponto, novamente os argumentos trazidos pela Prefeitura não se sustentam, não logrando demonstrar que a pesquisa de preços dos itens 14, 15 e 16 está condizente com o preço de mercado para os objetos e os serviços de instalação descritos nestes itens.

Sobre o considerando "F", expôs a Prefeitura:

- F) Que não há uma planilha de custos detalhada que indique como se chegou, por exemplo, no valor máximo de R\$ 40.500,00 para o item 06, e no valor de todos os demais itens, que em muitos casos estão compostos de objetos e prestações de serviços diversas;**

As empresas fornecem orçamentos para a PMM de forma voluntária, sendo elas as responsáveis pelos valores apresentados e também responsáveis por avaliar a complexidade de cada serviço e qual o custo para a empresa. Quando nos enviado o orçamento, as empresas fornecem apenas os valores finais sendo que a composição é de sua responsabilidade e muitas vezes, sigiloso. Não solicitamos obrigatoriamente o detalhamento do orçamento sendo que é justamente isso que determina a concorrência entre as empresas. Com os valores "revelados" fica inviável a manutenção da legítima concorrência na licitação, e consequentemente um contrato vantajoso ao município.

Novamente a Prefeitura repassa a responsabilidade do levantamento dos preços máximos da licitação para as empresas. Porém isso não pode ser aceito e tal afirmação apenas vai ao encontro do fato de que o planejamento do PE 16/2022 possui falhas.



O preço máximo da licitação é um dado muito importante e é responsabilidade da Administração, até mesmo porque ela é a interessada em conseguir realizar contratações com preços de mercado e alcançar a proposta mais vantajosa.

A Prefeitura em comentário ao considerando “F” do OSM, no entanto, afirma que as empresas são responsáveis pelos valores apresentados. Além disso, a Secretaria ainda alega que *“Quando nos enviado o orçamento, as empresas fornecem apenas os valores finais sendo que a composição é de sua responsabilidade e muitas vezes, sigiloso.”* Ocorre que a Administração tem o dever legal de estabelecer os custos unitários (art. 40, §2º, II da L. 8.666/93) e, portanto, de cobrá-los das empresas. Assim, data máxima vênia, a Prefeitura não pode se esquivar das suas próprias responsabilidades. Inicialmente porque é ela que possui a necessidade do serviço ou do bem e precisa garantir que a futura contratação efetivamente atenda à essa necessidade. Portanto, a necessidade não é do fornecedor, mas sim da Administração que deve exigir, já no momento de cotação dos preços, os objetos e serviços com todos os requisitos que supram a sua necessidade. Ademais, a discriminação dos custos unitários é imperativo legal, não podendo ser afastado simplesmente porque o fornecedor apresenta apenas o valor final, sem desdobramentos.

Não pode ser, deste modo, repassado à empresa a responsabilidade de apresentar ou não a composição dos seus preços de acordo com a sua vontade, visto que para licitações a Lei impõe o desdobramento dos custos unitários quando possível. Por ser mandamento legal e também representar medida de transparência que possibilita o acompanhamento do uso dos recursos públicos pelos órgãos de controle externo e social, a Prefeitura pode sim exigir a apresentação dos custos unitários dos fornecedores.

Isso não significa que não possa haver diálogo entre o Poder Público e empresas do ramo a fim de que se verifique se no mercado é comum ou não o desdobramento dos custos de determinados objetos, que é o que se chama de análise crítica do orçamento. Ocorre que, neste caso, a Prefeitura ignora o fato de que o OSM trouxe para análise na impugnação (Of. 13/2022-OSM/OP) o fato de que, para alguns itens do edital, deveria ter havido detalhamento dos custos unitários. Porém, a Prefeitura em sua resposta não enfrenta esse ponto, apenas



informando que é responsabilidade da empresa apresentar ou não os custos unitários, o que, como já demonstrado está equivocado.

Deste modo, não foi trazido pela Prefeitura em sua resposta qualquer justificativa que demonstrasse que não há possibilidade de discriminação dos custos unitários, permanecendo, portanto, sem justificativa o fato de o edital não apresentar custos unitários de alguns itens, que podem ser discriminados em separado, possuindo valores próprios distintos.

Sobre os considerandos G e H, a prefeitura expôs:

G) Que é atribuição da Prefeitura realizar um edital transparente, e que atenda integralmente aos Princípios da Economicidade e Eficiência, o que isso não ocorre no PE 16/2022;

H) Que o fiscal de contrato, s.m.j., terá dificuldade em realizar o acompanhamento dos serviços, tendo em vista que está obscuro se, no caso de serem realizados parte dos serviços previstos dentro do item, ele deverá ou não autorizar o pagamento integral do item;

Os serviços ~~h~~a serem pagos à empresa contratada se restringem exclusivamente ao que foi executado. Cada item deverá ser feito em sua

totalidade mediante solicitação via Ordem de Serviço, com a respectiva quantidade especificada. Não há viabilidade de execução parcial dos itens.

Em relação ao considerando "G" não houve comentários da Prefeitura, já no que tange ao considerando "H" a Prefeitura afirma que "*Não há viabilidade de execução parcial dos itens*" e essa é justamente uma das preocupações do OSM que ensejou o encaminhamento do Of. 13/2022-OSM/OP de impugnação ao edital.

Realmente o OSM observou que para alguns itens, como exemplo os itens 4, 5 e 6, somente há um valor global descrito, porém a empresa pode ou não repor o bicicletário, prateleiras, placa de linha de ônibus, bancos e outros acessórios que compõem o abrigo, por exemplo. Seguramente o fato de ela repor um destes elementos ou todos, ou nenhum, terá sim um impacto nos seus custos. Mesmo assim, a Prefeitura, conforme confirmou em sua resposta ao Of. 13/2022-OSM/OP, pagará o valor total do item.

Assim, o que ocorre é que dentro de alguns itens (como os 4, 5 e 6) há margem para a empresa realizar diferentes tipos de serviços, e a realização ou não de algum deles reflete diretamente nos custos da empresa, porém a Prefeitura está disposta a pagar o mesmo valor independentemente do que for realizado, o que não pode ser aceito.

Portanto o argumento de que não haverá cumprimento parcial dos itens não se sustenta na medida em que, mesmo que o fiscal exija o cumprimento de um dos itens 4, 5, ou 6, por exemplo, de forma integral, o próprio descritivo dos serviços a serem prestados naquele item dá margem para a empresa realizar um ou outro serviço, podendo ou não, como mencionado, repor o bicicletário, prateleiras, placa de linha de ônibus, bancos e outros acessórios que compõem o abrigo. Portanto, poderá, haver diferença nos serviços prestados dentro de um mesmo item e, s.m.j., o fiscal terá que atestar e liberar o pagamento de igual valor, mesmo se realizado serviços distintos e talvez menos onerosos financeiramente para a empresa.

Por ser essa medida contrária aos Princípios da Economicidade e Eficiência, a licitação não pode seguir nestes moldes.

No que tange ao considerando “I” do OSM exposto no Of. 13/2022-OSM/OP, a Prefeitura alegou que:

- I) Que, s.m.j., existe sobrepço no item 17 do PE 16/2022, cujo valor máximo foi previsto em R\$ 2.070,00, enquanto que este mesmo serviço foi empenhado em 21 de janeiro de 2022 pelo valor de R\$ 320,00 (ref. PE 274/2020 – empenho 1458/2022).**

Este processo citado (274/2020) foi licitado em dezembro/2020 e teve seus preços coletados naquela data base. Decorrido este tempo, deve ser pontuada a alta dos insumos resultante do estado de pandemia. Essa alteração foi projetada em todos os itens da construção civil, uns com mais outros com menos incidência. Deve ser levado em conta também que o calçamento em abrigos de ônibus requer maior atenção na execução, e a mão de obra para isso deve ser devidamente capacitada na execução destes acabamentos.



Neste caso, mesmo tendo sido o preço coletado em dezembro de 2020, o OSM verificou que houve pagamento para a empresa em 21 de janeiro de 2022 (empenho n.º 1458/2022 do município de Maringá), ou seja, a empresa ainda estaria conseguindo prestar os serviços pelo preço de R\$ 320,00. Destaca-se que ainda que tenha havido um aumento no preço dos insumos o valor previsto no PE 16/2022 para o mesmo item é 547% maior que o que a Prefeitura pagou em 21 de janeiro de 2022.

Assim, ainda considerando a alegação da Prefeitura de houve aumento dos insumos e de que é necessária maior atenção na execução do serviço para o calçamento em abrigos de ônibus, não foi feito nenhum novo orçamento ou qualquer ação por parte da Prefeitura para tentar identificar qual a razão de um aumento tão elevado. Não sendo, portanto, a mera alegação de que os insumos tiveram aumento de valor (sem apresentação de qualquer documento comprobatório) e de que o serviço necessitaria de mais atenção na execução, suficientes para demonstrar que o valor previsto em edital está de acordo com o preço de mercado. Portanto a irregularidade detectada em sede de impugnação (Of. 13/2022-OSM/OP), também neste ponto, permanece.

Por fim, embora não tenha sido mencionado pela Prefeitura em sua resposta, visto que esta ficou restrita aos considerandos e não ao todo que foi exposto no Of. 13/2022-OSM/OP, o OSM também verificou fato grave relacionado ao preço da manutenção dos abrigos, pois caso fossem realizados todos os serviços de reforma previstos em edital de licitação em um mesmo abrigo, o preço poderia ser mais elevado que o preço de aquisição de um abrigo novo. Vejamos (análise completa no Ofício 13/2022-OSM/OP):

Tipo de abrigo	Valor do abrigo CC 40/2018 (Aditivo II)	Valor estimado da manutenção por abrigo PE16/2022	Percentual
SIMPLES	R\$ 20.909,71	R\$ 24.538,00	117%
DUPLO	R\$ 39.481,36	R\$ 38.351,00	97%
ESTENDIDO	R\$ 51.666,35	R\$ 50.950,00	99%

Portanto, chama atenção os valores elevados previstos para a manutenção dos abrigos, considerando que foram identificadas várias falhas no planejamento da licitação, conforme disposto no presente Ofício e no Ofício 13/2022-OSM/OP que também serve de base para a presente representação.

6) DA CONCLUSÃO E PEDIDOS

Por fim, destaca-se que se trata de licitação que possui valor máximo estimado em R\$ 3.223.105,00, o que é um montante muito elevado de recursos públicos, demandando, no mínimo, um planejamento detalhado que observe todos os Princípios da Administração, especialmente o da Transparência, Economicidade e Eficiência, não podendo ser tolerado um procedimento com previsões de quantitativos sem embasamento de ordem objetiva, nem mesmo que exista itens com previsões de vários tipos de serviços que podem ou não ser executados, pelos quais o valor pago será o mesmo caso sejam ou não realizados. Além disso, destaca-se que o controle social fica totalmente prejudicado por não haver condições suficientes para uma fiscalização adequada do edital e da posterior execução dos serviços.

Assim, diante de todo o exposto, o OSM não está de acordo com o que foi alegado pela Prefeitura de Maringá por meio do Ofício, sem número, da Secretaria de Mobilidade Urbana, Gerência de Planejamento do Transporte Coletivo, visto que nenhuma das alegações feitas em resposta à impugnação tem teor técnico, **não esclarecendo, muito menos justificando de acordo com os preceitos legais as irregularidades localizadas e apontadas pelo OSM.**

Sendo estes os motivos que nos levam a crer que o Pregão Eletrônico n.º 16/2022 do Município de Maringá não está de acordo com todos os preceitos legais, **informamos que as razões completas do OSM para o pedido de impugnação e para esta representação seguem em anexo** (anexo 03, Ofício 13/2022-OSM/OP) e **remetemos os fatos narrados e os documentos anexos, referentes ao edital de Pregão Eletrônico n.º 16/2022 do município de Maringá para conhecimento deste Egrégio TCE/PR, para tomada de providências referentes a**

- **Suspensão liminar do procedimento licitatório; e**
- **Posterior anulação do edital pelos motivos acima expostos, para que a etapa de planejamento seja refeita, sanando as irregularidades e ilegalidades localizadas, sob pena de violação irreparável dos preceitos fundamentais da Licitação.**



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.

Atenciosamente,

SER/OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ
Cristiane Mari Tomiazzi
Presidente

Relação de documentos anexos:

Anexo 01 – Edital do Pregão Eletrônico 16/2022;

Anexo 02 – Processo n.º 2059/2021 – atualizado até 04/02/2022

Anexo 03 - Impugnação do OSM (Ofício n. 13/2022-OSM/OP)

Anexo 04 – Ofício do OSM Reiterando o Pedido de Impugnação (Ofício n.º 45/2022-OSM/OP)

Anexo 05 – Resposta da PMM à Impugnação do OSM (Documento sem número da Secretaria de Mobilidade Urbana, Gerência de Planejamento do Transporte Coletivo);

Anexo 06 – E-mail da Secretaria de Compliance e Controle informando que o documento de reposta ao Of. 13/2022-OSM/OP de impugnação do PE 16/2022 não foi encaminhado ao OSM.