



Ofício nº. 087/2023 – OSM/OP

Maringá, 04 de maio de 2023

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 apresentar pedido de **IMPUGNAÇÃO** em relação ao **Pregão Eletrônico nº 099/2023, Processo Administrativo nº 79828/2022**, nos seguintes termos:

1) DOS FATOS

A PREFEITURA DE MUNICIPAL DE MARINGÁ – PMM realizará uma licitação, na modalidade de **Pregão Eletrônico nº 099/2023**, destinado ao “Registro de Preço para **aquisição de notebooks educacionais e gabinete** (armário) para recarga, para atendimento das necessidades da Secretaria de Educação – SEDUC”, com valor estimado em **R\$ 15.924.520,00**. O referido Edital foi publicado em 18/04/2023, com abertura prevista para 10/05/2023, às 8h30min.

Ocorre que, da análise realizada nos termos do edital, verificou-se que alguns pontos, demonstram fragilidade. Vejamos:



2) DO OBJETO DA LICITAÇÃO

A PMM pretende adquirir 3.810 unidades de “Notebook Educacional” e 109 unidades de armários-gabinete rack, para as Escolas Municipais e EJA’s, relacionadas no Edital, às páginas 41, 42 e 43.

AS QUANTIDADES DESTES ITENS, CORRESPONDEM A NO MÍNIMO 75% DA DEMANDA TOTAL PREVISTA PARA OS RESPECTIVOS OBJETOS NESTA LICITAÇÃO.

Valor máximo do item 01: R\$ 15.164.000,00 (quinze milhões, cento e sessenta e quatro mil reais)

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	252139	3.791	UND	Notebook educacional (conforme memorial descritivo)	4.000,00	15.164.000,00			

Valor máximo do item 02: R\$ 609.160,00 (seiscentos e nove mil, cento e sessenta reais)

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
2	252140	97	UND	Armário – gabinete rack (conforme memorial descritivo)	6.280,00	609.160,00			

Valor máximo do item 03: R\$ 76.000,00 (setenta e seis mil reais)

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
3	252139	19	UND	Notebook educacional (conforme memorial descritivo)	4.000,00	76.000,00			

Valor máximo do item 04: R\$ 75.360,00 (setenta e cinco mil, trezentos e sessenta reais)

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
4	252140	12	UND	Armário – gabinete rack (conforme memorial descritivo)	6.280,00	75.360,00			

Informa-se também, no Termo de Referência que “Os notebooks educacionais (tablets-PC) serão utilizados pelos alunos do **ensino fundamental, 1º ao 5º ano, EJA e sala de formação dos professores.**” [...] “Alunos que utilizarão os equipamentos: ensino fundamental 16.279 e EJA 191 alunos.”

Também, conforme p. 41 do edital:

A aquisição dos notebooks educacionais (tablets-PC) visa atender os alunos das escolas e sala de formação dos professores, para utilizar esse equipamento em sala de aula e assim ampliar o uso da tecnologia aos os alunos do ensino fundamental.



Verifica-se, portanto, que se pretende destinar os objetos a utilização no ambiente escolar por diversos alunos do ensino fundamental, sendo eles pertencentes as séries do 1º ao 5º ano e também aos alunos do EJA e professores na sala de formação.

1.1 DOS PREGÕES 327/2018 E 368/2018

O OSM levantou a última compra para objetos similares aos que agora a Prefeitura pretende adquirir por meio do PE 99/2023.

a) Pregão 327/2018

Em 2018 a Prefeitura realizou o **PP 327/2018**, para a aquisição de computadores muito similares aos que pretende adquirir no PE 99/2023, inclusive até mesmo com armários. Na licitação de 2018, o objetivo era que os alunos do 4º e 5º ano utilizassem os equipamentos.

PREGÃO Nº 327/2018-PMM

ANEXO I

EDITAL DE PREGÃO Nº 327/2018-PMM-REGISTRO DE PREÇOS

ESPECIFICAÇÃO DETALHADA DO OBJETO LICITADO

Objeto: REGISTRO DE PREÇO para a aquisição de Computadores Notebook, Roteadores, Armários, Aplicativos Educacionais e Prestação de Serviço de Formação e Acompanhamento Pedagógico para uso da tecnologia digital como recurso pedagógico, em atendimento à Diretoria de Gestão Educacional da Secretaria Municipal de Educação - SEDUC, por solicitação da Secretaria Municipal de Patrimônio Compras e Logística - SEPAT, para um período de 12 (doze) meses.

COM AMPLA CONCORRÊNCIA PARA EMPRESAS DE QUAISQUER PORTES

Valor Máximo da Licitação: R\$ 5.848.740,85 (cinco milhões, oitocentos e quarenta e oito mil, setecentos e quarenta reais e oitenta e cinco centavos):

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	252139	1.855	Unid.	Notebook Educacional Processador de 64 bits (Conforme Especificações Técnicas e/ou memorial descritivo).	2.199,00	4.079.145,00			
2	203591	53	Unid.	Computador Notebook (Conforme Especificações Técnicas e/ou memorial descritivo).	5.131,00	271.943,00			
3	249356	53	Unid.	Roteador (Conforme Especificações Técnicas e/ou memorial descritivo).	7.309,15	387.384,95			
4	252140	53	Unid.	Armário – Gabinete rack com rodízio para recarga do notebook (Conforme Especificações Técnicas e/ou memorial descritivo).	7.764,30	411.507,90			
5	249357	80.400	Unid.	Aplicativo educacional de aprendizagem personalizada (Conforme Especificações Técnicas e/ou memorial descritivo).	5,30	426.120,00			
6	249358	1.908	Unid.	Aplicativo educacional de gerenciamento de atividades de sala de aula (Conforme Especificações Técnicas e/ou memorial descritivo).	80,00	152.640,00			
7	252141	400	Horas	Prestação de serviço: Formação e Acompanhamento Pedagógico (Conforme Especificações Técnicas e/ou memorial descritivo).	300,00	120.000,00	-		

VALOR TOTAL DA PROPOSTA

R\$



O item referente ao notebook foi fracassado, sendo novamente licitado por meio do Pregão 368/2018.

b) Pregão 368/2018

Neste pregão, foi licitado o item referente aos notebooks que foi fracassado no Pregão 327/2018.

PREGÃO Nº 368/2018-PMM

ANEXO I

EDITAL DE PREGÃO Nº 368/2018-PMM-REGISTRO DE PREÇOS

ESPECIFICAÇÃO DETALHADA DO OBJETO LICITADO

Objeto: REGISTRO DE PREÇO para a aquisição de Computadores Notebook e Mouse, para uso da tecnologia digital como recurso pedagógico, em atendimento à Diretoria de Gestão Educacional da Secretaria Municipal de Educação - SEDUC, por solicitação da Secretaria Municipal de Patrimônio Compras e Logística - SEPAT, para um período de 12 (doze) meses.

COM AMPLA CONCORRÊNCIA PARA EMPRESAS DE QUAISQUER PORTES

Valor Máximo da Licitação: R\$ 4.096.407,00 (quatro milhões e noventa e seis mil, quatrocentos e sete reais).

Item	Cód.	Quant.	Unid.	Descrição	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo Total	Marca	Valor Unitário Proposto	Valor Total Proposto
1	252139	1.855	Unid.	Notebook Educacional Processador de 64 bits (Conforme memorial descritivo).	2.199,00	4.079.145,00			
2	20655	2.055	Unid.	Mouse óptico USB (Conforme memorial descritivo).	8,40	17.262,00			

3) AUSÊNCIA DE CUSTOS UNITÁRIOS

Verificou-se que não foram previstos os custos unitários de alguns objetos.

Dentro do item "notebook educacional" foi prevista a disponibilização de software de gerenciamento e também treinamento:

4.3.9. Possuir software que permita o controle sala de aula, disponibilizando, no mínimo, os seguintes recursos:

- 4.3.9.1. Distribuir a tela de um equipamento para os demais;
- 4.3.9.2. Permitir que um determinado equipamento assuma o controle dos demais remotamente, permitindo intervenções;
- 4.3.9.3. Permitir o bloqueio remoto dos equipamentos (todos ou individualmente);
- 4.3.9.4. Compartilhar arquivos, podendo enviar arquivos para todos os equipamentos ou individualmente e receber arquivos de volta;
- 4.3.9.5. Bloquear o teclado, mouse e portas USB de todos os equipamentos;
- 4.3.9.6. Iniciar a execução de aplicativos nos equipamentos, com a associação dos arquivos a serem abertos;
- 4.3.9.7. Visualizar a tela de todos os alunos, ou grupo de alunos, ou individualmente;
- 4.3.9.8. Iniciar o software navegador de internet nos equipamentos dos alunos já com um endereço eletrônico

(URL) a ser definida, salvando endereços favoritos;

4.3.9.9. A solução deverá funcionar independentemente da disponibilidade de conexão de Internet nos ambientes de informática, dependendo apenas da rede local, para os perfis: Professor e Aluno;

4.3.9.10. Permitir que o professor armazene o link de arquivos usados durante uma determinada aula e poder acessá-los novamente informando a data da aula em calendário;

4.3.9.11. Enviar questionários para os alunos, e visualizar o resultado das respostas em seu equipamento em tempo real;

4.3.9.12. Enviar aviso para os equipamentos conectados a aula selecionando um único aluno, vários alunos ou todos de uma vez;

4.3.9.13. Interagir por meio de troca de mensagens instantâneas com os equipamentos;

4.3.9.14. Distribuir e reproduzir de forma sincronizada o conteúdo de vídeos para todos os equipamentos.

5. Características técnicas:

5.1. Deverá ser devidamente compatível com Sistema Operacional MS-Windows 10 Pro Acadêmico;

5.2. Rede: A solução de controle de aula é baseada em uma rede local - rede estruturada cabeada padrão 100/1000 e/ou rede estruturada sem fio padrão 801.11 b/g/n/ac;

5.3. Modo on-line e off-line: o software de gerenciamento e controle de sala de aula deverá ser compatível com ambientes com e sem conexão com a Internet na escola, sendo necessária conectividade apenas para ativação da solução;

5.4. Dessa forma, o controle de sala de aula pode ser utilizado off-line e os registros de monitoramento são armazenados também off-line para posterior sincronização;

5.5. Idioma: interface e manuais em português;

5.6. Treinamento: Deverá ser fornecido treinamento para utilização do software de gerenciamento à equipe técnica gestora da CONTRATANTE.

Porém, sobre estes itens, não foram apresentados os custos unitários, e no caso do treinamento, não é possível saber nem mesmo quantas horas de treinamento, o conteúdo, para quantas pessoas este treinamento será realizado, ou quantas turmas.

Todas essas informações são importantes e impactam nos custos da empresa, sendo que é necessário, segundo a Lei, que sejam apresentados os custos unitários.

Deve-se mencionar, neste sentido, que a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem apresentado posicionamento bastante severo com relação à falta dos custos unitários, conforme trecho do julgado abaixo:



10.2.1 Não se questiona que, em uma licitação por preço global, o contrato deva definir o valor devido ao licitante com base na prestação do serviço como um todo. Malgrado isso, **mesmo em se tratando de empreitada por preço global, deve haver orçamento detalhado em planilhas contendo todos os custos unitários, em conformidade com os arts. 7º, § 2º, inciso II e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93.** E tal orçamento não constava dos autos do processo de licitação, sendo posteriormente fornecidos à equipe de auditoria (cf. fls. 12 e 37/39 do Volume Principal). 10.2.2 Pretender afastar responsabilidade em decorrência de tal omissão é abrir as portas para que tais procedimentos se repitam. **Não havendo as planilhas de custos unitários, resta inviabilizada a aferição da desconformidade dos preços estimados pela Administração com os de mercado.** Se não se pune ninguém por esse fato, àquele cujo intento é ocultar irregularidades, a via da simples não-apresentação das planilhas é por demais atrativa. **Em razão disso, quem não cumpre os referidos preceitos legais deve ser punido, prescindindo-se da análise das absconditas intenções do responsável.** Grosso modo, tal situação guarda semelhança com a omissão no dever de prestar contas. Se o gestor não as apresenta, é punido, independentemente da perquirição sobre se houve irregularidade quanto ao aspecto material da utilização dos recursos, porquanto a própria omissão, de per si, já constitui uma irregularidade. Portanto, o argüido pelo recorrente, nesse ponto, não procede. (TCU, Acórdão nº 166/2001, Primeira Câmara, Rel. Min. BENJAMIN ZYMLER, DOU 16/07/2001). (grifou-se)

Vê-se que a **posição do Tribunal é de não tolerar a falta de apresentação dos custos unitários**, até mesmo nos casos de empreitada por preço global e independentemente da efetiva concretização dos prejuízos. A mera promoção da licitação sem a planilha de custos unitários enseja a punição.

Sobre isso, pondera o Ilustre Jurista Marçal Justen Filho:

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.¹ (grifou-se)

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

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. 191.



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.² (grifou-se)

Também é essencial que a Administração apresente a planilha de custos unitários para viabilizar a participação dos fornecedores, segundo jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

A ausência de planilhas orçamentárias detalhando a composição do preço final do objeto, bem como seus custos unitários (...) acarreta a **impossibilidade dos licitantes terem noção da dimensão do serviço a ser licitado para avaliar se poderão ou não participar do certame**. (Acórdão 98/2013, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler). (grifou-se)

Deve-se reafirmar que não há qualquer discricionariedade na elaboração desta planilha dos custos, sendo que, também neste ponto, o edital está contrário à Lei.

Assim, no caso do PE 99/2023, o item notebook educacional abrange outros objetos (o treinamento e o software) que possuem custos autônomos, sem que tenham sido apresentados os custos destes objetos.

Inclusive o treinamento é totalmente obscuro em edital, vez que não está claro que tipo de treinamento, carga horária, conteúdo e para quantas pessoas deverá ser ministrado.

Tudo isso impacta no preço das propostas, motivo pelo qual a ausência dos custos unitários dificulta a elaboração do preço pelas empresas e também o controle da Administração sobre as propostas apresentadas.

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. 190 e 191.



Inclusive a Administração primando pela transparência já deveria ter solicitado estes valores separadamente das empresas quando realizou a cotação de preços.

Por outro lado, também no momento de execução contratual podem ocorrer problemas decorrentes da não discriminação dos custos unitários, sendo que o fiscal do contrato terá dificuldade, se necessário, para conseguir aditivar ou mesmo diminuir o quantitativo de algum destes itens que não possuem custos unitários. Por exemplo, se forem necessárias menos horas de treinamento, como será feita esta diminuição? Em caso de multa se a empresa não realizar o treinamento, por exemplo, será obrigada a pagar o montante da multa em cima do valor total do item?

Vale destacar que no formato que se encontra o edital, sem o quantitativo de horas que a empresa está obrigada a ministrar, o fiscal também não tem meios de cobrar um número mínimo de horas de treinamento que seja eficiente para atender as necessidades e dúvidas das pessoas que serão treinadas.

4) DA COMPRA EM DUPLICIDADE

Como exposto, por meio dos Pregões 327 e 368 de 2018, a PMM adquiriu, em 01/04/2019, 1.855 notebooks para compor o armário gabinete, que comporta 35 notebooks cada. Sendo assim, atendidas 53 escolas. A justificativa para a compra foi o atendimento dos alunos de 4º e 5º anos.

Ocorre que, no PE 99/2023 novamente foram previstas compras de notebooks para os 4º e 5º anos.

Assim, houve uma previsão de compra para os 4º e 5º anos em duplicidade.

É imprescindível que o planejamento interno da licitação seja adequado e suficiente, e que converse e se relacione com todas as demais ações voltadas para a mesma finalidade. De outro modo, a Administração realizará licitações ineficientes.

E, embora este planejamento seja essencial para o sucesso da licitação, no caso do Pregão 99/2023, ora em análise, notou-se, s.m.j., que houve falha no



momento da previsão de quantidades dos notebooks para o 4º e 5º anos, vez que os quantitativos para estas séries já haviam sido adquiridos em 2019.

Neste íterim, é necessário ressaltar que a Constituição Federal prevê, no caput do seu art. 37, que a Administração Pública deverá obedecer ao **Princípio da Eficiência**.

Este princípio foi incluído pela Emenda Constitucional 19/98, consagrando o modelo de Administração Pública Gerencial, isto é, aquela que deve buscar ter um controle dos resultados dos seus atos. *"O conteúdo jurídico do princípio da eficiência consiste em obrigar a Administração a buscar os melhores resultados por meio da aplicação da lei."*³

Hely Lopes Meirelles, define o princípio da eficiência como:

o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, **exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.**⁴ (grifo nosso)

Assim, os instrumentos legais não podem ser um fim em si mesmos, mas devem buscar um resultado positivo para a Administração, o que não parece estar ocorrendo no caso do PE 99/2023 tendo em vista que o quantitativo dos notebooks foi previsto considerando anos (4º e 5º anos) que já são atendidos pelo material (Pregões 327/2018 e 368/2018). E **além de reforçar a vulnerabilidade do planejamento desta licitação**, esta ocorrência **também acarretará diretamente na lesão aos Cofres Públicos**.

Vejamos os quantitativos de notebooks e armários que a Prefeitura já possui para atender o 4º e 5º ano e estão sendo previstos novamente no PE 99/2023:

	Notebooks			Armário – gabinete rack (35 notebooks por armário)			Valor Total
	Qty.	Valor Unit.	Valor Total	Qty.	Valor Unit.	Valor Total	
Pregão 99/2023	3.810	4.000,00	15.240.000,00	109	6.280,00	684.520,00	15.924.520,00
Pregão 327/2018 e 368/2018	1.855	1.900,00	3.691.450,00	53	2.750,00	145.750,00	3.837.200,00
Quant. sugerida para aquisição (diferença)	1.955	4.000,00	7.820.000,00	56	6.280,00	351.680,00	8.171.680,00
O que poderia deixar de adquirir no Pregão 99/2023	1.855	4.000,00	7.420.000,00	53	6.280,00	332.840,00	7.752.840,00

³ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**, 5ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2015. p. 122.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.



Nestes termos, a Prefeitura deveria reavaliar a real necessidade da compra dos notebooks para os 4º e 5º anos, tendo absoluta certeza de que estes equipamentos serão usados com eficiência e ainda evitando um gasto aos cofres públicos no valor de R\$ 7.752.840,00, que s.m.j., trata-se de um valor que não foi bem planejado, de acordo com a excelência que a utilização dos recursos públicos merece.

6) DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando:

- Que o OSM não é contrário a aquisição de equipamentos de tecnologia para os alunos da rede municipal de educação;
- Que a Prefeitura pretende estimou o montante de R\$ 15.924.520,00 em equipamento sem a apresentação dos custos unitários do software de gerenciamento nem do treinamento, o que viola a Lei e Transparência;
- Que não existe informação sobre quantidade de horas do treinamento, ou mesmo o que compõe este treinamento;
- Que já existem 1.855 notebooks com armários adquiridos pelo município no ano de 2019 para os 4º e 5º anos;
- Que entre os anos de 2020 e 2021 os equipamentos adquiridos por meio dos pregões 327/2018 e 368/2018 não foram utilizados pelos alunos devido à pandemia de COVID-19, que, s.m.j., estão em bom estado de conservação;
- Que novamente no PE 99/2023 há previsão de compra dos notebooks para os alunos do 4º e 5º anos, o que representa uma compra em duplicidade para estes anos;
- Que desconsiderando os armários e notebooks que já foram adquiridos para os 4º e 5º anos por meio dos pregões 327/2018 e 368/2018, poderia haver um melhor planejamento para se investir o montante de R\$ 7.752.840,00.



Solicita-se a **IMPUGNAÇÃO** do PE nº 099/2023, a fim de que a PMM reavalie o planejamento da licitação para garantir a real economicidade, transparência e eficiência da contratação.

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 02 (dois) dias úteis, nos termos do artigo 23, §1º do Decreto Federal nº 10.024/2019.

Atenciosamente,

SER/OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ
Cristiane Mari Tomiazzi
Presidente