



Ofício nº. 043/2026 – OSM/OP

Maringá, 1º de abril de 2026

Excelentíssimo Sr. Prefeito Silvio Magalhães Barros II,

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 seu Presidente, que ao final subscreve, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar pedido de **IMPUGNAÇÃO** ao **Pregão Eletrônico nº 046/2026, Processo Administrativo nº 87/2026**, nos seguintes termos:

1) DOS FATOS

Em 17/03/2026, a Prefeitura Municipal de Maringá (PMM), publicou Edital de licitação, na modalidade de Pregão Eletrônico nº 046/2026, visando ao *“Registro de Preço para a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de engenharia de manejo arbóreo urbano, compreendendo poda, desbaste, destoca, remoção de árvores com recolhimento, trituração, transporte e destinação final dos resíduos, com fornecimento de mão de obra, equipamentos, veículos, insumos, EPIs e solução tecnológica integrada e indissociável para controle e emissão de laudos eletrônicos, conforme as necessidades da Secretaria Municipal de Limpeza Urbana – SELURB.”* Com data de abertura prevista para 08/04/2026, o valor máximo da contratação foi estimado em **R\$ 80.579.214,00 (oitenta milhões, quinhentos e setenta e nove mil, duzentos e quatorze reais).**



Todavia, após análise do referido Edital, foram identificados aspectos que carecem de esclarecimentos, os quais, s.m.j., comprometem a efetividade do procedimento licitatório proposto, conforme exposto a seguir.

2) DA AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DOS CUSTOS UNITÁRIOS

Consoante se extrai do Estudo Técnico Preliminar, a decisão pela contratação surgiu, s.m.j., a partir da seguinte necessidade:

2.1. Justificativa da necessidade

A contratação de serviços especializados de manejo arbóreo constitui despesa pública plenamente justificada, necessária e alinhada ao dever institucional do Município de assegurar a adequada manutenção da arborização urbana. Ainda que envolva dispêndio de recursos municipais, trata-se de gasto legítimo, motivado e compatível com as políticas de meio ambiente, infraestrutura e segurança urbana. A natureza técnica e contínua desses serviços exige alocação orçamentária específica, de modo a garantir a integridade ambiental, a segurança da população e o cumprimento das obrigações legais atribuídas ao ente municipal.

Da análise do Edital do PE 046/2026, verificou-se a existência de **um único item** a ser licitado, qual seja, ***“prestação de serviços de engenharia de manejo arbóreo urbano”***, abrangendo ***“poda, desbaste, destoca, remoção de árvores com recolhimento, trituração, transporte e destinação final dos resíduos, com fornecimento de mão de obra, equipamentos, veículos, insumos, EPIs e solução tecnológica integrada e indissociável para controle e emissão de laudos eletrônicos”***. Veja-se:



Item	Código PMM	Quantitativo	Unidade de Medida	Descrição	Preço Estimado (R\$)	
					Unitário	Total
1	280803	12	Serviço	Prestação de Serviço de especializada para a execução de serviços de manejo arbóreo urbano no Município de Maringá e seus Distritos, com fornecimento de solução tecnológica de gerenciamento e emissão de laudo técnico, abrangendo poda, desbarra, destoca, remoção, recolhimento, transporte e destinação final de resíduos provenientes das intervenções, composto por 10 frentes de serviço, sendo que a equipe de trabalho total deverá conter: + 01 Responsável Técnico – engenheiro Florestal ou Agrônomo, + 10 Encarregados, + 20 Podadores, + 11 Operadores de Munck, + 30 Auxiliares de Campo, + 1 Caminhão Munck Cesto Aéreo de 30 metros, + 10 Caminhões Munck Cesto Aéreo de 25 metros, + 30 caminhões Caçamba Trucado Basculante - 10 a 15 m³, + 10 Caminhões com Garra Florestal 15 t., + 10 picadores de galhos, + 10 destocadores mecânico, + 40 motosserras (10 grandes e 30 pequenas). As frentes de trabalho poderão ser dimensionadas a critério da empresa, desde que, no total, as equipes somadas sejam compostas pelo quantitativo de todos os profissionais e equipamentos elencados acima.	6.714.934,50	80.579.214,00
Total máximo estimado						80.579.214,00

Constata-se, diante disso, que, para além dos **diversos tipos de prestação de serviços** (poda, desbaste, destoca, remoção de árvores com recolhimento, trituração, transporte e destinação final dos resíduos), estão inclusos, ainda, o fornecimento de **solução tecnológica (contendo 01 analista de desenvolvimento WEB, 01 analista de desenvolvimento APP, 01 analista de segurança e equipamento de licença de software, app) e 10 frentes de serviços**, contendo, ao total: **01 responsável técnico, 10 encarregados, 20 podadores, 11 operadores de Munck, 30 auxiliares de campo, 1 caminhão Munck cesto aéreo de 30 metros, 10 caminhões Munck cesto aéreo de 25 metros, 30 caminhões caçamba truncado basculante, 10 caminhões com garra florestal, 10 picadores de galhos, 10 destocadores mecânico, 40 motosserras (10 grandes e 30 pequenas),**



Nota-se, contudo, **que todos esses serviços, profissionais e materiais estão incluídos em um único item**. Assim, ao dividir a quantidade de equipamentos exigida pela quantidade de equipes, é possível chegar à seguinte quantidade:

Cargo	Quantidade para 10 Equipes	Quantidade 1 Equipe
Responsável Técnico - Engenheiro Florestal ou Agrônomo	1	
Encarregado	10	1
Podadores	20	2
Operadores de Muncck	11	1,1
Auxiliares de Campo	30	3
Caminhão Muncck Cesto Aéreo de 30 metros	1	
Caminhão Muncck Cesto Aéreo de 25 Metros	10	1
Caminhão Caçamba Trucado Basculante	30	3
Caminhão com Garra Florestal 15t	10	1
Picador de Galhos	10	1
Destocadorres Mecânicos	10	1
Motosserra	40	4
	183	18,1
Solução Tecnológica Integrada	Turno	Quantidade
Analista de Desenvolvimento WEB	Diurno	1
Analista de Desenvolvimento APP	Diurno	1
Analista de Segurança	Diurno	1
Equipamento Licença de Software, App		1

Vê-se, portanto, que, **embora tenha sido previsto um custo único para o item 1, em realidade, estão descritos diversos objetos** (mão de obra e diferentes materiais/produtos/maquinários/licença de tecnologia), **sem a descrição unitária de cada um desses objetos, sendo impossível compreender como a PMM chegou ao valor mensal correspondente a R\$ 6.714.935,50** (seis milhões, setecentos e quatorze mil, novecentos e trinta e cinco reais e cinquenta centavos).

À vista disso, da análise do Estudo Técnico Preliminar (p. 47 dos autos SEI), é possível verificar que a PMM buscou estimar, inicialmente, os valores da contratação *“com base em contratações similares realizadas pelo Município de Maringá e procedimentos mais recentes, como o Pregão Eletrônico nº 112/2024, o Pregão Eletrônico nº 166/2024 e a Dispensa nº 4/2024, bem como em referências extraídas do Banco de Preços e pesquisas complementares realizadas em outubro de 2025”*, afirmando, na oportunidade, que, em tese, foi possível aferir os valores médios unitários dos itens.



Contudo, da análise da tabela apresentada, s.m.j., não foi possível compreender quais referências a PMM utilizou, bem como de qual forma a PMM estipulou a média desses custos unitários ou quais contratações foram, efetivamente, levadas em consideração para se obter a média dos custos. Confira-se:

4.3. Estimativa de valor

Com base em contratações similares realizadas pelo Município de Maringá e procedimentos mais recentes, como o Pregão Eletrônico nº 112/2024, o Pregão Eletrônico nº 166/2024 e a Dispensa nº 4/2024, bem como em referências extraídas do Banco de Preços e pesquisas complementares realizadas em outubro de 2025, foi possível aferir valores médios unitários praticados para serviços de manejo arbóreo.

Item	Tipo de Serviço	Unidade	Quantidade	Valor Unitário Estimado (R\$)	Valor Total (R\$)
1	PODA GERAL - Serviço de poda em árvores de pequeno, médio ou grande porte, englobando práticas de formação, manutenção e segurança, com o objetivo de compatibilizar a copa com o ambiente urbano e prevenir riscos.	und	40.000	760,00	30.400.000,00
2	PODA DE ALTA COMPLEXIDADE - Poda executada em árvores cujo porte ultrapasse o alcance operacional dos equipamentos convencionais (superior a 25 metros) demandando equipamentos especiais de acesso.	und	5.000	1.198,20	5.994.100,00
3	PODA DE DESBARRA - Poda leve destinada à eliminação de galhos finos, compatíveis com o uso de tesoura manual de poda, podão, serra de mão ou motopoda.	und	10.000	106,35	1.063.500,00
4	REMOÇÃO TOTAL DE ÁRVORES DE PEQUENO PORTE - Remoção total de árvores com altura até 8 metros, sem extração do sistema radicular.	und	2.500	681,67	1.729.175,00
5	REMOÇÃO TOTAL DE ÁRVORES DE MÉDIO PORTE - Remoção total de árvores com altura entre 8 e 12 metros, sem extração do sistema radicular.	und	4.000	794,332	3.177.328,00
6	REMOÇÃO TOTAL DE ÁRVORES PORTE GRANDE - Remoção total de árvores com altura entre 12 a 24 metros, sem extração do sistema radicular.	und	10.000	1.322,16	13.221.600,00
7	REMOÇÃO TOTAL DE ÁRVORES ALTA COMPLEXIDADE - Remoção total de árvores cujo porte ultrapasse o alcance operacional dos equipamentos convencionais (superior a 24 metros), ou localizadas em áreas de difícil acesso.	und	2.000	1.814,94	3.629.880,00
8	REMOÇÃO TOTAL DE ÁRVORES SECAS PEQUENO PORTE - Remoção total de árvores secas com altura até 8 metros, sem extração do sistema radicular.	und	1.500	396,61	594.915,00
9	REMOÇÃO TOTAL DE ÁRVORES SECAS MÉDIO PORTE - Remoção total de árvores secas com altura entre 8 e 12 metros, sem extração do sistema radicular.	und	2.000	543,33	1.086.660,00
10	REMOÇÃO TOTAL DE ÁRVORES SECAS GRANDE PORTE - Remoção total de árvores secas com altura entre 12 a 24 metros, sem extração do sistema radicular.	und	3.000	1.074,00	3.222.000,00
11	RECOLHIMENTO DE ÁRVORES CAÍDAS DE MÉDIO PORTE - Recolhimento total de árvores caídas com altura até 12 metros.	und	1.000	415,21	415.210,00
12	RECOLHIMENTO DE ÁRVORES CAÍDAS DE GRANDE PORTE - Recolhimento total de árvores caídas acima de 12 metros.	und	1.500	554,89	832.335,00
13	DESTOCA PEQUENO PORTE - Retirada completa do toco e do sistema radicular remanescente, com destinação final adequada do resíduo. Tronco de até 30 cm de diâmetro.	und	10.000	164,29	1.642.900,00
14	DESTOCA MÉDIO PORTE - Retirada completa do toco e do sistema radicular remanescente, com destinação final adequada do resíduo. Tronco de 31 a 60 cm de diâmetro.	und	10.000	306,31	3.063.100,00
15	DESTOCA GRANDE PORTE - Retirada completa do toco e do sistema radicular remanescente, com destinação final adequada do resíduo. Tronco acima de 61 cm de diâmetro.	und	10.000	802,29	8.022.900,00
16	geolocalização, etiquetas nas imagens quando aplicável, com permissão de uso de dados, organização e agrupamento e avaliação das atividades executadas; Permissão de acesso às execuções das atividades das equipes operacionais (ordens de serviço) e dos usuários (telas e pesquisas). A solução deverá possibilitar o acesso e download do aplicativo nas lojas oficiais da Apple e do Google e facultar endereço WEB de domínio do acesso ao sistema de administração; A Plataforma WEB deverá exibir solução com gerenciamento das execuções das atividades realizadas através de localização gráfica no mapa local, com apresentação de soluções de criação e edição das atividades a serem realizadas.	licença	1	559.531,20	559.531,20
TOTAL					78.675.134,20



Desse modo, em que pese a breve menção a contratações complementares, não foi possível identificar, a partir da análise dos autos, a quais processos de contratação específicos tais valores estariam vinculados, tampouco os parâmetros utilizados para sua adoção, como, por exemplo, o ente contratante, a localidade, a data da contratação, ou, sequer, a compatibilidade dos objetos para comparação.

Afinal, como se chegou à conclusão, por exemplo, de que o preço médio unitário de um serviço de poda (item 1) corresponde a R\$ 760,00? Ou, por exemplo, de que o preço médio unitário da solução tecnológica (item 16) corresponde a R\$ 559.531,20?

Nota-se, ademais, o mencionado nesta seção do ETP:

Considerando as quantidades projetadas no item 4.1 deste ETP, mantendo caráter estritamente preliminar. Os valores serão refinados na etapa de pesquisa formal de preços, permanecendo, neste momento, apenas como referência para o planejamento orçamentário e para a análise de vantajosidade da futura contratação.

Porém, diversamente do apontado pela PMM no sentido de que estes valores serviriam apenas para fins de pesquisa de preço preliminar, não foi possível compreender como, s.m.j., **ao orçar valores com empresas**, os valores teriam sido “refinados”, visto que **não foi apresentado o detalhamento unitário.**

Nesse contexto, percebe-se que a PMM, ao que parece, estimou o valor da contratação a partir da análise dos seguintes orçamentos, fornecidos por empresas:



• **Ecosystem Serviços Urbanos LTDA (CNPJ 03.682.232/0001-65):**

COTAÇÃO

A empresa ECOSYSTEM SERVIÇOS URBANOS LTDA, C.N.P.J. 03.682.232/0001-65, apresenta sua cotação conforme especificações abaixo e demais condições do termo de referência.

Item	Qtde	Unidade	Periodo	Descrição	Valor Mensal R\$	Valor Anual R\$
1	10	Frente de Trabalho	MENSAL	<p>Prestação de Serviço de especializada para a execução de serviços de manejo arbóreo urbano no Município de Maringá e seus Distritos, com fornecimento de solução tecnológica de gerenciamento e emissão de laudo técnico, abrangendo poda, desbarra, destoca, remoção, recolhimento, transporte e destinação final de resíduos provenientes das intervenções, composto por 10 frentes de serviço, sendo que a equipe de trabalho total deverá conter:</p> <ul style="list-style-type: none">• 01 Responsável Técnico – engenheiro Florestal ou Agrônomo,<ul style="list-style-type: none">• 10 Encarregado,• 20 Podadores,• 12 Operadores de Munch,• 30 Auxiliares de Campo,• 1 Caminhão Munch Cesto Aéreo de 30 metros,• 10 Caminhões Munch Cesto Aéreo de 25 metros,• 30 caminhões Caçamba Trucado Basculante - 10 a 15 m³,• 10 Caminhões com Garra Florestal 15 t,<ul style="list-style-type: none">• 10 picadores de galhos,• 10 destocadores mecânico,• 40 motosserras (10 grandes e 30 pequenas) de acordo com as especificações deste. <p>As frentes de trabalho poderão ser dimensionadas a critério da empresa, desde que, no total, as equipes somadas sejam compostas pelo quantitativo de todos os profissionais e equipamentos elencados acima.</p>	R\$ 6.300.000,00	R\$ 75.600.000,00

Valor anual: R\$ 75.600.000,00 (setenta e cinco milhões e seiscentos mil reais).

• **Monte Azul Engenharia LTDA. (CNPJ 00.405.527/0001-04):**

4 – PREÇOS

Item	Qtde	Unidade	Periodo	Descrição	Valor Mensal R\$	Valor Anual R\$
1	10	Frente de Trabalho	Mensal	<p>Prestação de Serviço de especializada para a execução de serviços de manejo arbóreo urbano no Município de Maringá e seus Distritos, com fornecimento de solução tecnológica de gerenciamento e emissão de laudo técnico, abrangendo poda, desbarra, destoca, remoção, recolhimento, transporte e destinação final de resíduos provenientes das intervenções.</p>	R\$ 6.650.000,00	R\$ 79.800.000,00



- **Transresíduos Ambiental S.A. (CNPJ 77.371.789/0001-11)**

ITEM	QTDE	UNIDADE	PERÍODO	DESCRIÇÃO	VALOR MESAL R\$	VALOR ANUAL R\$
1	10	Frente de Trabalho	Mensal	Prestação de Serviço de especializada para a execução de serviços de manejo arbóreo urbano no Município de Maringá e seus Distritos, com fornecimento de solução tecnológica de gerenciamento e emissão de laudo técnico, abrangendo poda, desbarra, destoca, remoção, recolhimento, transporte e destinação final de resíduos provenientes das intervenções, composto por 10 frentes de serviço, sendo que a equipe de trabalho total deverá conter: 01 Responsável Técnico – engenheiro Florestal ou Agrônomo, 10 Encarregado, 20 Podadores, 12 Operadores de Muncck, 30 Auxiliares de Campo, 1 Caminhão Muncck Cesto Aéreo de 30 metros, 10 Caminhões Muncck Cesto Aéreo de 25 metros, 30 caminhões Caçamba Trucado Basculante - 10 a 15 m ³ , 10 Caminhões com Garra Florestal 15 t., 10 picadores de galhos, 10 destocadores mecânico, 40 motosserras (10 grandes e 30 pequenas) de acordo com as especificações deste.	R\$ 6.796.666,67	R\$ 81.560.000,04

O valor mensal do item 1 é R\$ 6.796.666,67 (seis milhões setecentos e noventa e seis mil seiscentos e sessenta e seis reais e sessenta e sete centavos).

O valor anual (12 meses) do item 1 é R\$ 81.560.000,04 (oitenta e um milhões quinhentos e sessenta mil reais e quatro centavos).

- **União Norte Fluminense Engenharia e Comércio LTDA. (CNPJ 02.354.917/0001-10)**

UNIDADE	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	VALOR MENSAL	VALOR TOTAL ANUAL
Equipe ou frente de serviço	<i>Prestação de Serviço especializada para a execução de serviços de manejo arbóreo urbano no Município de Maringá e seus Distritos, com fornecimento de solução tecnológica de gerenciamento e emissão de laudo técnico, abrangendo poda, desbarra, destoca, remoção, recolhimento, transporte e destinação final de resíduos provenientes das intervenções, composto por 10 frentes de serviço, discriminado a seguir:</i>	10	R\$ 7.113.071,33	R\$ 85.356.856,00

Valor total anual: R\$ 85.356.856,00 (oitenta e cinco milhões trezentos e cinquenta e seis mil oitocentos e cinquenta e seis reais).

Nos termos dos orçamentos fornecidos, **observa-se que a PMM**, ao que parece, **estimou o valor da contratação a partir da análise dos orçamentos apresentados pelas empresas supracitadas, os quais, s.m.j., não trouxeram a discriminação dos custos unitários**. Diante disso, surge o seguinte questionamento: **afinal, sem a apresentação dos custos unitários, como seria possível aferir se os valores globais ofertados por cada uma das empresas estão, de fato, compatíveis com os preços praticados no mercado?**

A partir desse cenário, surge outro ponto que merece esclarecimento: se a própria Administração, no âmbito do planejamento, **aparentemente reconheceu a necessidade de trabalhar com custos unitários por tipos de serviço, por qual razão tais informações não foram exigidas quando da solicitação dos orçamentos às empresas consultadas?**

Ao se comparar os orçamentos apresentados referentes aos valores mensais, é possível chegar à seguinte tabela comparativa:

Especificação	PMM	ECOSYSTEM SERVULIS (Curitiba-PR)	MONTE AZUL ENGENHARIA (Araçatuba-SP)	TRANSRESÍDUOS AMBIENTAL (Curitiba-PR)	UNIÃO NORTE FLUMINENSE (São João de Barra-RJ)
<p>Prestação de Serviço de espectro amplo para a execução de serviços de manejo arbóreo urbano no Município de Maringá e seus Distritos, com fornecimento de solução tecnológica de gerenciamento e emissão de auto técnico, abrangendo poda, destampa, destaca, remoção, recolhimento, transporte e destinação final de resíduos provenientes das intervenções, composto por 30 frentes de serviço, sendo que a equipe de trabalho total deverá conter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 01 Responsável Técnico – engenheiro Florestal ou Agrônomo, • 20 Encarregados, • 20 Feadores, • 22 Operadores de Múncil, • 30 Apiladoras de campo, • 1 Caminhão Múncil Cesto Aéreo de 30 metros, • 10 Caminhões Múncil Cesto Aéreo de 25 metros, • 30 caminhões Capomba Truado Basculante - 10 x 15 m², • 10 Caminhões com Garra Florestal 15 t, • 20 picadores de galhos, • 10 destocadores mecânicos, • 40 motosserras (10 grandes e 30 pequenas) de acordo com as especificações deste. <p>As frentes de trabalho poderão ser dimensionadas a critério de empresa, desde que, no total, as equipes somadas sejam compatíveis pelo quantitativo de todos os profissionais e equipamentos elencados acima.</p>	6.556.281,18	6.300.000,00	6.650.000,00	6.796.666,67	7.113.071,33

Nesse sentido, merece atenção o fato de que **a composição do valor mensal estimado da contratação foi fixada em aproximadamente R\$ 6 milhões para todas as empresas que forneceram orçamentos**, sem a devida discriminação dos custos por serviço, equipe ou insumo envolvido. S.m.j., a ausência dessa decomposição de custos unitários impede compreender de que forma esse montante foi estruturado e quais parâmetros foram utilizados para sua formação. A esse respeito, s.m.j., a inexistência de custos unitários claros suscita dúvidas quanto à consistência dos orçamentos apresentados, especialmente ao se observar que **empresas sediadas em localidades distintas teriam apresentado valores globais semelhantes, sem que se tenha acesso à estrutura interna desses custos**. Nesse cenário, s.m.j., não se



pode afastar o risco de distorções na formação dos preços, inclusive com a possibilidade de ajuste dos valores globais sem transparência quanto aos seus componentes, o que reforça a necessidade de detalhamento técnico da planilha de custos adotada pela Administração.

A título exemplificativo, também chama a atenção o valor estimado para a solução tecnológica integrada prevista no Edital, que, s.m.j., aparenta representar parcela significativa do montante mensal da contratação, sem que haja qualquer detalhamento específico, por parte de cada empresa que forneceu orçamento. Ao que parece, a Administração estima despender, mensalmente, valor superior a meio milhão de reais com o fornecimento desse sistema, sem que tenha sido apresentado seu custo individualizado.

Diante disso, surgem questionamentos relevantes acerca de **qual foi o valor individualmente orçado por cada uma das empresas consultadas para essa solução tecnológica**. S.m.j., a ausência dessas informações impede a aferição da razoabilidade do custo atribuído ao software, sobretudo considerando que soluções tecnológicas com finalidades semelhantes podem ser desenvolvidas ou disponibilizadas no mercado sob diferentes modelos e custos.

Isso porque, s.m.j., somente a partir da apresentação de valores unitários seria possível realizar uma **comparação efetiva e isonômica** entre os orçamentos, garantindo maior confiabilidade aos dados utilizados na formação do preço estimado. De outro modo, a análise restrita a valores globais pode dificultar a verificação da consistência dos orçamentos, abrindo margem, inclusive, para distorções na composição dos preços e, s.m.j., possível **“jogo de planilha”**, situação em que, aparentemente, diferentes estruturas de custo poderiam resultar em valores finais semelhantes, sem que se tenha clareza acerca de sua real adequação ao mercado.

Sobre este ponto, é importante ressaltar que **a própria Procuradoria do Município**, por meio do Despacho SEI nº 8164799, **salientou a necessidade de** que fosse apresentada a definição objetiva e quantitativa dos serviços, bem como da respectiva **precificação individualizada de cada item**:



DESPACHO

Processo nº 01.27.00184508/2025.09

Antes da emissão do parecer jurídico, se faz necessário que seja esclarecido a definição objetiva e quantitativa dos serviços que serão realizados no decorrer do mês, bem como a respectiva precificação individualizada de cada um, para o fim de verificar a formatação do instrumento de medição mensal.



Documento assinado eletronicamente por Douglas Galvao Vilardo, Procurador Geral do Município, em 12/03/2026, às 19:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Medida Provisória nº 2200-2, de 24 de agosto de 2001 e Decreto Municipal nº 871, de 7 de julho de 2020.

Em resposta, a Secretaria demandante informou apenas que os valores teriam sido estimados com base em valores unitários extraídos de contratação anterior. **Todavia, não se verificou, nos autos, a devida demonstração da especificação detalhada de cada item considerado, tampouco a correlação clara entre tais referências e os serviços ora licitados, limitando-se, ao que parece, a reiterar os valores já indicados no ETP (p. 486 dos mencionados autos):**

À NLC.

Segue resposta quanto aos questionamentos do Despacho 8164799:

A definição objetiva, quantitativa e a precificação individualizada dos serviços já se encontram expressamente estabelecidas no Estudo Técnico Preliminar (SEI nº 7993304), no Anexo I do Edital e no item 3.1 do Termo de Referência, que apresentam tabela detalhada contendo a descrição, a unidade de medida, a quantidade estimada e o valor unitário de cada intervenção prevista para o período contratual.

As quantidades não são arbitrárias. Conforme consignado no item 4.1 do ETP, foram apuradas com base: (i) no passivo real do Município, com 32.503 solicitações registradas no sistema 156 e 5.969 protocolos já vistoriados por engenheiro e laudados, aguardando execução; (ii) no inventário de aproximadamente 150.000 árvores em logradouros públicos, conforme o Plano de Gestão da Arborização Urbana (PGAU); e (iii) na capacidade operacional aferida empiricamente pelas equipes próprias, correspondente a 4 remoções/dia e 8 podas/dia por frente, distribuídas ao longo de 264 dias úteis anuais com 10 frentes de trabalho.

Quanto à precificação unitária individualizada, os valores foram apurados com base em contratações similares realizadas pelo próprio Município de Maringá — em especial o Pregão Eletrônico nº 112/2024, o Pregão Eletrônico nº 166/2024 e a Dispensa nº 4/2024 —, além de referências extraídas do Banco de Preços e pesquisas complementares realizadas em outubro de 2025, conforme item 4.3 do ETP. A tabela abaixo reproduz os valores unitários estimados para cada item do objeto:

Item	Descrição do Serviço	Unidade	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)
------	----------------------	---------	------------	----------------------	-------------------

Despacho 8164802 - SEI 01.27.00184508/2025.09 / pg. 486

1	Poda Geral (pequeno, médio ou grande porte)	und	40.000	760,00	30.400.000,00
2	Poda de Alta Complexidade (superior a 25 metros)	und	5.000	1.198,82	5.994.100,00



Nesse contexto, há um ponto de extrema relevância que merece especial destaque. Conforme mencionado anteriormente, segundo informado pela própria Administração no Estudo Técnico Preliminar, a estimativa inicial dos valores da contratação foi realizada com base em contratações anteriores do Município, notadamente o Pregão Eletrônico nº 112/2024, o Pregão Eletrônico nº 166/2024 e a Dispensa nº 4/2024.

Todavia, ao se analisar os referidos procedimentos, verifica-se que tais contratações foram estruturadas com base em itens individualizados por tipo de serviço, com a devida indicação de quantitativos e respectivos preços unitários (remoção por porte, poda, desbaste, entre outros).

Desse modo, veja-se os itens das contratações anteriores, mencionadas pela PMM:

- Termo de Referência do PE 112/2024

5.5. Do objeto a licitar e preço máximo fixado #OLPM

AMPLA CONCORRÊNCIA (GERAL)

Item	Código PMM	CATMAT/ CATSERV	Descrição	Unid.	Quant	Valor estimado	
						Unitário	Total
1	261496	15130	Remoções de árvores de porte grande, com trituração e transporte dos resíduos resultantes	un	1000	3.215,00	3.215.000,00
2	243799	15130	Remoções de árvores de porte médio, com trituração e transporte dos resíduos resultantes	un	600	2.090,00	1.254.000,00
3	275156	15130	Remoções de árvores remoção de porte pequeno, com trituração e transporte dos resíduos resultantes	un	300	1.377,88	413.364,00
4	275159	15130	Remoções de árvores seca de porte grande, com trituração e transporte dos resíduos resultantes	un	300	2.850,00	855.000,00
5	275158	15130	Remoções de árvores seca de porte médio, com trituração e transporte dos resíduos resultantes	un	300	2.270,00	681.000,00
6	110466	15130	Podas de árvores, com trituração e transporte dos resíduos resultantes	un	2000	671,67	1.343.340,00
7	107947	15130	Podas de desbarra, com trituração e transporte dos resíduos resultantes	un	1000	290,82	290.820,00
Valor estimado total da licitação						8.052.524,00	

Valor estimado da licitação: R\$ 8.052.524,00 (oito milhões, cinquenta e dois mil e quinhentos e vinte e quatro reais)



- Termo de Referência do PE 166/2024

5.5. Do objeto a licitar e preço máximo fixado #OLPM

AMPLA CONCORRÊNCIA (GERAL)

Item	Código PMM	CATMAT/ CATSERV	Descrição	Unid.	Quant.	Valor estimado	
						Unitário	Total
1	277239	15130	Prestação de serviços de remoção de árvores tombadas de grande porte	un	1000	2.701,87	2.701.870,00
2	277240	15130	Prestação de serviços de remoção de árvores tombadas de médio porte	un	800	2.025,77	1.620.616,00
3	277241	15130	Prestação de serviços de remoção de árvores tombadas de pequeno porte	un	800	1.540,00	1.232.000,00
Valor estimado total da licitação							5.554.486,00

Ocorre que, no presente caso, s.m.j., a Administração adotou lógica distinta. Isso porque, ao que parece, iniciou o planejamento da contratação com base na mesma metodologia utilizada nas contratações anteriores, ou seja, por tipo de serviço e respectivos custos unitários, mas, posteriormente, alterou substancialmente a estrutura da contratação, passando a licitar o objeto com base na disponibilização de equipes, maquinários, mão de obra e solução tecnológica, todos aglutinados em um único item e pagos por valor mensal global. S.m.j., não se verificou, nos autos, qualquer justificativa técnica adequada para essa mudança de metodologia.

Tal circunstância é especialmente grave, pois evidencia que foram utilizados parâmetros distintos em momentos diferentes do planejamento: inicialmente, estimativas baseadas em custos unitários por serviço (modelo técnico adequado e utilizado historicamente pelo próprio Município) e, posteriormente, estruturação do objeto em formato completamente diverso, baseado, ao que parece, na disponibilização de estrutura operacional.

Nesse cenário, coincidentemente, conforme mencionado, **mesmo partindo de premissas distintas, comparação por tipo de serviço, de um lado, e orçamentos baseados em estrutura de equipes, de outro, os valores estimados finais tenham se mostrado significativamente próximos.**



S.m.j., tal coincidência suscita relevante questionamento quanto à consistência metodológica adotada na formação do preço estimado, na medida em que, aparentemente, foram comparadas grandezas distintas, quais sejam, serviços individualizados e estrutura operacional global, sem que houvesse a devida compatibilização técnica entre os modelos.

Em outras palavras, ao que parece, **a Administração partiu de um modelo de composição de preços por tipo de serviço, posteriormente alterou a lógica da contratação para um modelo baseado em equipes e estrutura operacional, e, ainda assim, obteve valores finais semelhantes, sem demonstrar, de forma transparente, a correlação entre essas metodologias.**

Tal situação, s.m.j., compromete não apenas a confiabilidade da estimativa de preços, mas também a própria compreensão do objeto licitado, dificultando a formação adequada das propostas pelas empresas interessadas e abrindo margem para distorções na composição dos preços.

Ademais, a ausência de detalhamento quanto à transição entre os modelos adotados, primeiro, de serviços individualizados, e segundo, de estrutura operacional, impede verificar se os quantitativos estimados refletem, de fato, a demanda real do Município ou se decorrem de projeções genéricas, desacompanhadas de base técnica consistente.

Dessa forma, o que se verifica, s.m.j., é uma ruptura metodológica no planejamento da contratação, sem a devida motivação técnica, o que reforça as fragilidades já apontadas **quanto à ausência de memória de cálculo, à falta de transparência na formação dos preços e à possível inconsistência dos parâmetros utilizados pela Administração.**

Acerca do tema, tem-se que o artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, impõe que a fase preparatória do processo de licitação, caracterizada pelo planejamento, deve, além de evidenciar o problema a ser solucionado pela Administração Pública, conter os seguintes elementos: descrição da necessidade, levantamento de mercado com justificativa técnica e econômica, estimativas de quantidades com memórias de cálculo e **preços unitários**



referenciais. Qualquer um desses pontos somente poderá deixar de ser abordado caso haja a apresentação das devidas justificativas, nos termos do §2º, do mencionado dispositivo legal.

Nessa toada, é pacífico o entendimento jurisprudencial:

Representação da Lei nº 8.666/93. **Planilha de orçamento.** Previsão de custos diretos com administração local. Pareceres uniformes. **Pela procedência com expedição de recomendação.** "Ao examinar a planilha orçamentária referente ao edital [...], não vislumbro a **escorreita discriminação dos custos** [...]. O item menciona de modo muito superficial [...] alguns gastos [...]. Contudo, o faz de modo bastante perfunctório [...]. **Por todo exposto, entendo que o orçamento apresentado pela municipalidade [...] não contemplou todos os custos unitários,** deixando de detalhar especificamente a totalidade dos dispêndios [...]. **Assim, reputo o feito procedente,** por descumprimento ao disposto no artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93 [correspondente ao Art. 18, §2º da Lei 14.133/21]" (REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 n.º 246800/2022, Acórdão n.º 2972/2022, Tribunal Pleno, Rel. IVAN LELIS BONILHA, julgado em 21/11/2022, veiculado em 01/12/2022 no DETC).

Tal situação, s.m.j., compromete a confiabilidade da estimativa de preços adotada pela Administração, uma vez que não há elementos que indiquem a compatibilização metodológica entre os cenários comparados, tampouco a adequação dos parâmetros utilizados para a formação do valor estimado da contratação. Em outras palavras, ao que parece, estão sendo utilizados referenciais que não guardam correspondência direta com o objeto efetivamente licitado, o que pode gerar distorções relevantes na apuração do preço de mercado e, por conseguinte, na aferição da vantajosidade do certame.

Além disso, s.m.j., a ausência dessas informações essenciais compromete a competitividade do certame, pois as empresas eventualmente interessadas, diante da ausência de planilha de custos detalhada e da indefinição dos quantitativos, não conseguem formar preços de maneira responsável e segura.



Outrossim, s.m.j., a ausência de detalhamento dos custos unitários impede, inclusive, a identificação de quanto efetivamente se está pagando pela mão de obra envolvida na execução do contrato, inexistindo qualquer parâmetro que permita aferir o custo por funcionário, a composição salarial, encargos sociais ou a proporcionalidade desses valores no montante mensal contratado.

Tal lacuna revela-se especialmente grave diante da possibilidade de eventuais aditivos contratuais ou pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, pois, **sem a prévia definição de preços unitários, torna-se impossível identificar a real causa de eventual desequilíbrio.** Não se saberá, por exemplo, se o acréscimo pleiteado decorre de aumento no custo de determinado insumo, de variação nos preços de mercado, de reajustes trabalhistas ou de qualquer outro fator superveniente.

Sendo assim, a ausência de quaisquer parâmetros como valor da mão de obra, estimativa prévia dos principais produtos a serem utilizados, suas quantidades e respectivos custos unitários inviabiliza a análise técnica e jurídica de eventual pedido de realinhamento de preços, abrindo margem para reajustes genéricos e desprovidos de lastro objetivo.

Além disso, igualmente a título exemplificativo, não se verifica qual seria o impacto financeiro caso ocorresse a execução parcial do contrato, seja por motivos supervenientes de responsabilidade da contratada ou não, isto é, quanto seria efetivamente descontado do valor mensal na hipótese de não cumprimento integral do contrato. Tal lacuna pode comprometer a adequada vinculação entre execução e pagamento, além de dificultar a fiscalização contratual.

Nessa perspectiva, é possível inferir que, quanto mais transparente, técnico e específico for o pedido da Administração, maior será o grau de detalhamento das propostas recebidas. Por outro lado, solicitações genéricas naturalmente resultam em orçamentos igualmente genéricos. Portanto, **o dever de transparência e de adequado planejamento tem início no órgão público demandante**, que é o ente que estudou tecnicamente o problema, encontrou a solução pretendida, definiu o objeto e as especificações técnicas e os



parâmetros do orçamento estimativo, não podendo tal responsabilidade ser transferida.

Acerca do tema, elucidada o ilustre autor Marçal Justen Filho:

O orçamento será tanto mais confiável quanto mais precisas forem as informações pertinentes à execução do objeto. Logo, um orçamento adequado depende da existência do projeto executivo ou do termo de referência, que contemplam todas as soluções, tecnologias, etapas, insumos e despesas necessárias à realização do objeto. (Grifou-se).

Assim, o detalhamento dos serviços e de seus respectivos custos unitários permitiria à Administração aferir a real vantajosidade da contratação e prevenir o pagamento justo pelas atividades executadas, assegurando a correta aplicação dos recursos públicos.

É importante ressaltar que, em nenhum momento se defende a pulverização da execução contratual ou a contratação de empresas distintas para cada atividade. O que se espera de toda contratação pública é transparência, controle e racionalidade na formação do preço, elementos perfeitamente compatíveis com a contratação de um único fornecedor.

Em síntese, ainda que se reconheça que insumos e mão de obra estejam funcionalmente ligados à execução do serviço, isso não exige a Administração do dever de transparência, impondo-se a apresentação de quantitativos, valores unitários, cronograma de atividades e planilha de custos detalhada.

3) DO PROCEDIMENTO AUXILIAR: SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Consoante se observa do item 1.9, do Edital, o procedimento auxiliar escolhido para a contratação foi o Sistema de Registro de Preços, mencionando-se, ainda, que a vigência da ata será de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período:



- 1.7.1. A contratação será: Global. #CGOI
- 1.7.2. Tratando-se de contratação por **LOTE**, a disputa na respectiva plataforma (Compras.gov) será pelo total do lote. Para fins de proposta ajustada, contudo, a licitante deverá adequar os valores conforme o Anexo I, obedecendo o valor máximo unitário de cada item/subitem do Lote.
- 1.7.3. Modo de disputa: Aberto na Forma Eletrônica. #MDDI
- 1.7.4. Intervalo mínimo entre lances: 0,1% (um décimo por cento) em relação ao melhor lance ou proposta.
- 1.8. Ordem das etapas: Rito Procedimental Comum. #ODET
- 1.9. Este certame será sob o Sistema de Registro de Preços. #CSRP
- 1.10. **O prazo de vigência desta ata de registro de preços será de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período, desde que comprovada a vantajosidade dos preços, e, no seu aniversário, será reestabelecido o quantitativo inicial, sem que ocorra a acumulação de itens entre os períodos.**

No mesmo documento, contudo, a PMM informa que a contratação ocorrerá ao longo de 12 meses, no decorrer de aproximadamente 264 dias úteis:

Nota: Os quantitativos acima deverão ser refinados na planilha de estimativa a partir de extrações atualizadas do sistema 156 e da consolidação dos laudos técnicos, podendo sofrer ajustes à medida que se aperfeiçoe o cadastro de árvores e se amplie a série histórica de dados, onde refere-se aos **12 meses** de prestação de serviços, incluídos todos os insumos operacionais (mão de obra, equipamentos, veículos e solução tecnológica).

A metodologia adotada para a estimativa das quantidades parte da integração entre o diagnóstico técnico do conjunto de demandas já identificadas, composto pelo passivo vistoriado, pelas solicitações registradas no sistema 156 e pelos levantamentos históricos, a capacidade operacional efetivamente observada nas frentes atualmente em operação e os parâmetros estruturais do contrato, que prevê 10 frentes atuando de forma contínua ao longo de **12 meses**, com aproximadamente 264 dias úteis. A construção dessas estimativas utilizou, como referência inicial, a produtividade média aferida empiricamente pelo Município, correspondente a quatro remoções por dia por frente e oito podas por dia por frente, valores que foram ajustados para acomodar serviços de diferentes níveis de complexidade e para absorver oscilações sazonais decorrentes de eventos climáticos, quedas de árvores, urgências e variações no comportamento da demanda.

A definição das quantidades foi estruturada a partir dos seguintes eixos metodológicos:

No mesmo sentido, o ETP menciona que a escolha pelo procedimento auxiliar do SRP se deu em razão da *"imprevisibilidade de quantitativos"*:

A solução será operacionalizada via Sistema de Registro de Preços (SRP) devido à imprevisibilidade dos quantitativos exatos e à natureza recorrente da demanda. Contudo, dada a essencialidade e continuidade do manejo arbóreo, a Ata de Registro de Preços servirá de base para a celebração de Contrato Administrativo, garantindo a manutenção permanente das 10 frentes de trabalho necessárias à segurança pública e à zeladoria municipal.

Pois bem. Do exame dos documentos que instruem o procedimento licitatório em questão, não é possível compreender, ao que parece, como se dará efetivamente o regime da presente contratação.

Isso porque, s.m.j., os documentos analisados indicam uma aparente sobreposição de procedimentos incompatíveis entre si. De um lado, menciona-se a adoção do Sistema de Registro de Preços, procedimento que, por sua natureza, pressupõe a inexistência de definição exata de quantitativos, sendo as contratações realizadas de forma eventual, conforme a demanda do ente



público. De outro, verifica-se a descrição de um modelo que se aproxima de uma contratação contínua e previamente dimensionada, com execução ao longo de 12 meses e previsão de aproximadamente 264 dias úteis de trabalho, o que sugere, ao que parece, a existência de uma obrigação contínua desde o início da vigência.

Inclusive, no que se refere à vigência, também se observa grave inconsistência nos documentos. Em determinados trechos, menciona-se prazo de vigência de 1 (um) ano, prorrogável por igual período, em consonância com a **sistemática típica das atas de registro de preços**. Em outros momentos, contudo, há menção à possibilidade de vigência por até 10 (dez) anos, hipótese esta possível de ser aplicável às contratações formalizadas por meio de **contratos administrativos**. Tal divergência reforça a dificuldade de compreensão acerca do regime efetivamente adotado. Veja-se, por exemplo, os itens 7.2.1 e 7.3.1 do Termo de Referência:

7.2.1. Se a forma for continuada, qual é o prazo limite de renovação do contrato #LPRC

Admite-se prorrogação sucessiva, respeitada a vigência máxima decenal (10 anos), conforme arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021, desde que prevista no edital/contrato e mantida a vantajosidade e a disponibilidade orçamentária.

7.3. Prazo de vigência do contrato #PVCO

7.3.1. O prazo de vigência será de 12 (doze) meses. A vigência da Ata poderá ser prorrogada por iguais e sucessivos períodos, mediante termo aditivo, respeitada a vigência máxima decenal, desde que as condições e os preços permaneçam vantajosos para o contratante, nos termos do art. 107, da Lei no 14.133/2021.

Nesse sentido, nota-se que, em determinados trechos do Termo de Referência, aparentemente há uma confusão conceitual entre os institutos, ao se estabelecer, de forma concomitante, a vigência de uma ata de registro de preços por 12 meses e, na sequência, fazer referência a prazos de execução típicos de contratos continuados de longa duração, o que, s.m.j., não se coaduna com a sistemática própria do SRP.

Vale mencionar, ainda, que, mesmo na hipótese de se entender pela adequação da adoção do Sistema de Registro de Preços, o que se admite apenas para fins argumentativos, seria imprescindível, s.m.j., a previsão de preços unitários por tipo de serviço a ser eventualmente demandado pelo Município, como, por exemplo: valor da poda simples, valor da poda complexa, valor da remoção de pequeno porte, valor da remoção de grande porte, e assim sucessivamente para todos os tipos de serviços. Isso porque **a lógica do SRP está diretamente vinculada à contratação sob demanda, com pagamento**



baseado em unidades efetivamente executadas, e não em valor mensal fixo.

Contudo, diversamente disso, embora o objeto seja formalmente apresentado como registro de preços, verifica-se que o valor da contratação foi estruturado sob a forma de valor mensal, multiplicado por 12 meses, o que, ao que parece, aproxima-se de um modelo típico de contrato de execução contínua. Trata-se, portanto, de dois procedimentos distintos que, s.m.j., não se mostram compatíveis entre si na forma como foram estruturados no presente Edital, evidenciando possível contradição interna que compromete a transparência, a segurança jurídica e a adequada compreensão do procedimento de contratação proposto.

Consigna-se, inclusive, que tal obscuridade já foi objeto de questionamento no Pedido de Esclarecimentos feito pela empresa Engemaia & CIA LTDA., impossibilitando, aliás, ao que parece, a compreensão de possíveis licitantes sobre como se dará o regime da contratação:



ENGEMAIA

7. Diante do exposto, e pelas dúvidas geradas pela forma como o assunto está descrito nos itens supracitados do Termo de Referência, tratando, ora do prazo de vigência da ARP, ora da vigência do contrato, **pergunta-se:**

Ambos terão prazo igual de 12 meses? Ou foi um equívoco, sendo de 12 meses a vigência apenas da ARP, e do contrato, a vigência de cinco anos, como facultado pelo art. 106 (citado no item respectivo do Termo de Referência), com possibilidade de prorrogação por até 10 anos, como está no art. 107 (também citado no documento)?

Nesse sentido, observa-se que o próprio instrumento convocatório e seus anexos estabelecem, de forma expressa, a existência de obrigações relacionadas à produtividade mínima das equipes, ao consignar que as frentes de trabalho deverão cumprir metas diárias de atendimento, conforme previsto em planilha de produtividade. Ademais, o documento editalício (item 2.3, tópico 4) indica parâmetros objetivos de capacidade operacional média, ao mencionar, para fins de dimensionamento, a realização estimada de 4 remoções e 8 podas por dia por frente de trabalho:

4. A capacidade operacional de referência considera produtividade média de 4 remoções/dia e 8 podas/dia por frente, índices já observados nas equipes próprias em atividade, em jornada padrão de campo.



Todavia, s.m.j., verifica-se aparente incongruência entre tais exigências operacionais e o modelo de pagamento adotado no Edital, uma vez que o **item licitado prevê somente o pagamento por “serviço mensal” correspondente à disponibilização de 10 frentes de trabalho, sem a devida individualização dos custos por atividade ou a vinculação objetiva entre desempenho e pagamento.**

Diante desse cenário, surge questionamento relevante quanto à forma de aferição e eventual repercussão financeira do não atingimento das metas mínimas estabelecidas. Em outras palavras, não se evidencia, de forma clara, **como se dará, na prática, o cálculo de eventual redução de valores na hipótese de não cumprimento das metas diárias, especialmente considerando que o modelo, em tese, adotado, baseia-se no registro de preços pelo valor global mensal, desacompanhado de tabela de preços unitários que permita correlacionar, de maneira objetiva, a quantidade de serviços executados com o valor a ser pago.**

Tal circunstância pode comprometer a transparência e a segurança jurídica da execução contratual, na medida em que não restam definidos critérios claros para vincular desempenho, medição e pagamento, abrindo margem, s.m.j., para interpretações divergentes e dificultando tanto a fiscalização pela Administração quanto a adequada formação de preços por parte de empresas responsáveis interessadas em participar do certame.

Nesse contexto, ainda que se admita, apenas para fins argumentativos, que o Edital esteja correto ao prever a remuneração mensal no âmbito de um Sistema de Registro de Preços, surgem dúvidas relevantes quanto à forma pela qual se dará, na prática, a realização dos pagamentos. Isso porque, s.m.j., conforme exposto, não restam claros os critérios objetivos que vincularão a execução dos serviços à contraprestação financeira.

A título exemplificativo, questiona-se: **na hipótese de execução de apenas uma poda em determinado período, o pagamento mensal seria realizado integralmente, pelo simples fato de ter havido alguma execução naquele mês? Ou, ao contrário, haveria algum mecanismo de**



proporcionalidade que permitisse ajustar o valor pago à efetiva quantidade de serviços prestados?

Do mesmo modo, não se evidencia se o modelo adotado pressupõe o pagamento pela mera disponibilização das equipes (no caso, 10 frentes de trabalho), independentemente do volume de serviços efetivamente executados, ou se há vinculação direta entre produção e pagamento, o que, ao que parece, não está claramente definido no Edital.

Salienta-se, aliás, que a própria PMM consignou, no ETP (p. 140 dos autos), a necessidade de que a contratação fosse realizada por meio de contrato cuja execução deveria ocorrer de forma ininterrupta:

Diante desse quadro, a contratação de serviços de manejo arbóreo na modalidade de execução contratual direta e contínua revela-se tecnicamente justificada, uma vez que a prestação deve estar disponível de forma ininterrupta para acompanhar a dinâmica da cidade, permitir o planejamento rotineiro de podas preventivas e, simultaneamente, garantir pronta resposta a situações de risco iminente. A ausência de estrutura contratual contínua poderia implicar acúmulo de demandas, aumento do passivo de árvores com necessidade de intervenção e elevação dos riscos à segurança de pedestres, veículos, edificações e redes de serviços públicos, em desacordo com o dever municipal de zelar pela conservação e manutenção da arborização

Tais incertezas tornam-se ainda mais sensíveis quando consideradas em conjunto com as inconsistências anteriormente apontadas, especialmente a aparente confusão entre regimes de contratação distintos e a ausência de detalhamento dos custos unitários. Nesse cenário, a conjugação de um modelo de pagamento mensal global por SRP com a inexistência de parâmetros objetivos de mensuração da execução pode **comprometer a transparência do certame, dificultar a fiscalização contratual e, s.m.j., ensejar o risco de pagamentos desvinculados da efetiva prestação dos serviços.**

Dessa forma, as inconsistências verificadas evidenciam pontos obscuros quanto à dinâmica de execução, fiscalização e pagamento do contrato, o que fragiliza a compreensão do modelo adotado e pode comprometer a adequada aplicação dos recursos públicos, especialmente diante da possibilidade, ainda que em tese, de realização de pagamentos por serviços que não venham a ser efetivamente executados.

4) DOS QUANTITATIVOS

Extrai-se, da análise da documentação colacionada aos autos do processo, não se mostram claros os quantitativos que a PMM pretende executar para cada um dos serviços arbóreos previsto no Edital.

Nesse contexto, no ETP, verifica-se que, a respeito da quantificação da necessidade, a PMM apresentou algumas informações, dentre as quais podem ser destacadas:

qualitativo, o Plano de Gestão da Arborização Urbana (PGAU) aponta a existência de aproximadamente 150.000 árvores no Município. A análise histórica dos registros da central 156, no período de 1991 a 2025, evidencia a dimensão da demanda já manifestada pela população e de parte do passivo acumulado, com os seguintes quantitativos aproximados:

- Solicitações de avaliação para possível remoção de árvore: 45.543 solicitações, das quais 29.054 já foram atendidas;
- Solicitações de poda de árvore: 25.520 solicitações, das quais 15.071 foram atendidas;
- Solicitações de destoca de raiz: 16.044 solicitações, das quais 14.826 foram atendidas;
- Ocorrências de queda de árvore registradas: 11.022 casos.

Os serviços ainda não atendidos constituem um passivo relevante, atualmente estimado em cerca de 11.000 pedidos de poda em aberto, 16.489 pedidos de avaliação de árvores aguardando parecer técnico e aproximadamente 1.330 pedidos de destoca em aberto. Ressalte-se que, historicamente, o serviço de destoca não era executado de forma sistemática logo após a remoção, o que permite inferir a existência de milhares de tocos remanescentes distribuídos pela malha urbana que sequer constam como demanda formal no sistema, mas que exigirão intervenção futura para recomposição adequada das calçadas e da arborização.

De acordo com o ETP, os protocolos laudados estão categorizados da seguinte forma:

- **Emergência (risco iminente): 283 árvores;**
- **Urgência (alto risco): 2.766 árvores;**
- **Prioridade 1: 1.783 árvores;**
- **Prioridade 2: 1.128 árvores.**

Restou consignada, no referido estudo, a seguinte estimativa:

Tomando-se como referência um patrimônio arbóreo urbano estimado em 150.000 (cento e cinquenta mil) indivíduos, a capacidade anual de aproximadamente 55.000 (cinquenta e cinco mil) podas permite projetar um ciclo técnico médio de cerca de três anos para que cada árvore receba ao menos uma intervenção de poda, desde que mantidas condições de estabilidade da demanda emergencial e plena utilização das frentes contratadas. Na prática, esse ciclo é



Contudo, há a ressalva feita pela própria PMM no sentido de que o quantitativo total não é possível ser quantificado com precisão, ante a possibilidade de existirem várias árvores em um mesmo logradouro:

Não obstante o esforço das equipes próprias, essa capacidade produtiva mostra-se insuficiente frente ao volume de solicitações e ao passivo acumulado. No sistema constam, atualmente, 5.960 protocolos já laudados, aguardando execução de serviços de poda e/ou remoção. Em grande parte desses registros há mais de uma árvore por protocolo, situação que não pode ser quantificada com precisão, mas que eleva significativamente o volume real de intervenções pendentes, uma vez que há imóveis com 2, 4, 5 ou mais árvores demandando procedimentos combinados de poda e/ou remoção. Esses protocolos laudados estão categorizados por prioridade técnica, nos seguintes termos aproximados:

Nesse sentido, cumpre destacar que, s.m.j., eventual ausência ou insuficiência de planejamento por parte da Administração não pode ser utilizada como fundamento para a adoção do Sistema de Registro de Preços, especialmente quando tal escolha aparenta ter sido utilizada como mecanismo para suprir a falta de definição objetiva dos quantitativos a serem contratados. Isso porque o SRP não se presta a substituir o dever de planejamento, mas, ao contrário, pressupõe a existência de critérios mínimos que permitam a adequada estimativa da demanda e a estruturação da contratação sob parâmetros técnicos consistentes.

É imperativo ressaltar a compreensão abrangente do OSM quanto ao processo licitatório, especialmente no que diz respeito à sua condução por meio do Sistema de Registro de Preços. Entretanto, é crucial enfatizar a necessidade de transparência no quantitativo, bem como de realização de estudos mais aprofundados na fase interna do processo licitatório, a fim de se compreender **quais quantidades, de fato, atenderão à necessidade dos serviços de arborização de Maringá.**

Nesse contexto, **em que pese a contratação seja regida pelo Sistema de Registros de Preços, não se pode olvidar a obrigatoriedade da Administração Pública de apresentar a devida justificativa para necessidade da contratação e das quantidades licitadas.** Isso porque, para além da ausência de transparência ocasionada, eis que não é possível



compreender como a PMM chegou à conclusão acerca da necessidade de tais quantitativos.

Embora o Sistema de Registro de Preços não gere, por si só, obrigação de contratação integral dos quantitativos estimados, é inegável que os fornecedores participarão do certame formularão propostas, ajustarão preços e estruturarão sua capacidade produtiva com base na legítima expectativa de fornecimento, ao menos em patamar minimamente compatível com os quantitativos previstos em edital.

No caso em tela, embora o Estudo Técnico Preliminar apresente dados históricos relevantes, como a existência de aproximadamente 150.000 árvores no Município, bem como registros de solicitações acumuladas ao longo dos anos, não se verifica, s.m.j., a existência de memória de cálculo detalhada que demonstre, de forma clara e objetiva, como se chegou aos quantitativos previstos no Edital, especialmente no que se refere à estimativa de aproximadamente 55.000 podas anuais e à necessidade de mobilização de 10 frentes de trabalho.

Ao que parece, a estimativa apresentada decorre de uma projeção teórica de capacidade operacional das equipes, e não de um levantamento concreto e individualizado das necessidades reais do Município. Não se identifica, por exemplo, a apresentação de cronograma de execução, tampouco estudos que indiquem a distribuição da demanda por região, por unidade administrativa (como escolas, UBSs ou demais equipamentos públicos), ou mesmo a frequência efetiva das intervenções necessárias em cada local.

Tal lacuna torna ainda mais relevante o seguinte questionamento: qual foi, efetivamente, o critério técnico adotado pela Administração para dimensionar a necessidade de 10 equipes operacionais? S.m.j., a partir dos próprios dados constantes do processo, especialmente aqueles oriundos da central 156 e dos registros históricos, não se evidencia, de forma inequívoca, a compatibilidade entre o volume de serviços licitado e a demanda efetivamente comprovada ao longo dos anos.



A título ilustrativo, observa-se que os registros históricos indicam quantitativos acumulados ao longo de décadas que, ao serem comparados com as estimativas previstas para apenas um ano de contratação, sugerem, ao que parece, uma possível superestimativa da demanda. Ademais, não se evidencia a apresentação de relatórios gerenciais consolidados que demonstrem, de forma segmentada, a quantidade de podas, remoções e demais serviços efetivamente realizados ao longo do tempo, nem a correlação desses dados com a capacidade operacional atualmente existente no Município.

Outrossim, não restou demonstrado, s.m.j., se há disponibilidade de laudos técnicos suficientes para suportar o volume de intervenções estimado, especialmente considerando que a execução de serviços de poda e remoção, em muitos casos, depende de avaliação técnica prévia. Tal circunstância suscita, s.m.j., dúvidas acerca da viabilidade prática da execução do quantitativo licitado.

Nesse contexto, a (i) ausência de memória de cálculo detalhada, (ii) a inexistência de cronograma de execução, (iii) a indefinição quanto à distribuição da demanda e (iv) as estimativas baseadas em projeções genéricas de capacidade operacional, revelam, ao que parece, no mínimo, **insuficiência de planejamento na fase preparatória, que resulta na ausência de transparência.**

5) DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Da análise dos autos do processo licitatório, em especial do Termo de Referência, depreende-se a informação de que a dotação de despesa foi dispensada por se tratar de Sistema de Registro de Preços:

12. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

12.1. Previsão orçamentária para a contratação

- Desnecessária por ser Sistema de Registro de Preços.
 Existe previsão orçamentária.
 Não há previsão orçamentária.
 Previsão orçamentária insuficiente.

12.2. Rubrica orçamentária para a contratação #ROPC

SECRETARIA MUNICIPAL	FONTE DE RECURSOS	DOTAÇÃO
SELURB	1000	27.010.18.541.0011.2.133.3.3.90.39.00.00



De fato, da inteligência do artigo 16, do Decreto Municipal n.º 1856/2023, que regulamenta o procedimento para o Registro de Preços em Maringá, em regra, não é exigida a disponibilidade de créditos orçamentários no Registro de Preços durante a abertura da licitação, somente para a formalização do contrato ou de outro instrumento compatível.

Entretanto, chama a atenção que o valor máximo estimado para a referida contratação é de **R\$ 80.579.214,00, sendo que o orçamento total previsto para o projeto “Manutenção da Arborização Urbana”, no exercício de 2026**, de acordo com o Portal da Transparência¹ (seção execução de despesa por projeto), **é de apenas R\$ 4.064.143,92**. Nesse sentido, veja-se:

Entidade: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ | Ano: 2026

Por Projeto

Última Atualização: 30/03/2026 09:18:49

Código	Descrição	Valor Orçado	Empenhado	Liquidado	Retido	Pago
2128	MANUTENÇÃO DA LIMPEZA PÚBLICA	12.822.244,00	4.501.404,16	3.500.597,88	596.488,05	2.872.421,83
2128	MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DO CEMITÉRIO MUNICIPAL	773.200,00	642.005,08	256.203,87	36.006,66	220.197,21
2130	MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS DE VIACAO	3.883.205,00	2.066.581,30	722.224,93	151.817,65	568.678,85
2131	MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS DE COLETA DE LIXO	67.360.567,00	21.231.123,50	10.660.656,46	2.083.184,63	8.536.364,06
2132	MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS DE ROÇADA	1.151.717,00	505.442,46	168.105,38	20.343,00	147.762,38
2133	MANUTENÇÃO DA ARBORIZAÇÃO URBANA	4.879.530,00	815.386,08	158.488,26	3.043,03	155.445,23
2134	MANUTENÇÃO DA LIMPEZA DE PRACAS E CANTEIROS	5.184.840,00	1.490.390,00	220.709,60	38.163,82	182.545,68
2135	MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DA FABRICA DE ARTEFATOS DE CIMENTO	284.200,00	19.200,00	2.237,84	13,86	2.223,88

09:22 30/03/2026

¹ <https://maringa.oxy.elotech.com.br/portaltransparencia/1/despesa/projeto>

Da análise do Portal, s.m.j., também não foi possível encontrar créditos adicionais ou suplementações para a dotação orçamentária em questão:

Despesa	Fonte de Recurso	Decreto	Natureza	Valor Inicial	Valor	Saldo Atualizado
27.010.18.541.0011.2.133.3.3.90.39.00.00	1000	104/2026	Reduzida	36.870,00	4.872.045,92	4.635.375,92
27.010.18.541.0011.2.133.3.3.90.39.00.00	1000	301/2026	Reduzida	69.293,08	4.704.669,00	4.635.375,92
27.010.18.541.0011.2.133.3.3.90.39.00.00	1000	516/2026	Reduzida	24.800,00	4.660.175,92	4.635.375,92

Nesse contexto, a partir da comparação dos valores da dotação orçamentária relativa para os serviços da contratação e do Pregão em exame, é possível chegar à seguinte tabela:

Orçamento Anual 2026 para o Projeto "Manutenção da Arborização Urbana"	R\$ 4.879.530,00
Valor Total da Contratação	R\$ 80.579.214,00
% do Valor da Contratação sobre projeto LOA 2026	1511%

Assim, causa estranheza que, apesar de não existir obrigatoriedade de previsão orçamentária para o Registro de Preços durante a abertura da licitação, **o custo estimado para a contratação supere em 1.511% a previsão orçamentária de um ano inteiro**, evidenciando, s.m.j., no mínimo, falta de planejamento da contratação.

Nesse sentido, extrai-se, do próprio Parecer nº 387/2026 da **Procuradoria-Geral do Município** (Doc. SEI nº 8174040), expressa ressalva quanto à inexistência dotação orçamentária do certame, pontuando, inclusive, que tal prática poderia configurar fraude à disponibilidade orçamentária. Confira-se:

CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se favoravelmente ao prosseguimento, com **todas** as ressalvas feitas no presente parecer. Destaca-se, especialmente, quanto ao seguinte:

- a) Deverá o Termo de Referência ser aprovado pela autoridade competente em seus termos finais;
- b) Que a escolha pelo Sistema de Registro de Preços pode vir a configurar fraude à disponibilidade orçamentária ante a inexigência de dotação orçamentária para a formação do registro, razão pela qual recomenda-se a prévia dotação orçamentária, devendo ser também observada a ressalva do TCU quanto à adjudicação do objeto de uma só vez e integralmente;
- c) Quanto ao objeto, sua definição deve ser sucinta, objetiva e clara, sem que haja especificações que limitem a competitividade;

A advertência jurídica foi, ao que parece, desconsiderada pelo Diretor de Licitações, que optou pelo prosseguimento do certame, entendendo não restarem pendentes quaisquer ressalvas (Documento SEI nº 8178911):

Dessa forma, tendo o procedimento licitatório sido previamente submetido à análise da Procuradoria Jurídica do Município, que atestou a regularidade jurídico-formal da fase interna do processo, não compete ao Pregoeiro ou à Diretoria de Licitações proceder à reanálise jurídica do feito, mas sim promover a regular condução do certame, observadas as disposições constantes do edital e da legislação aplicável.

Diante disso, salvo melhor juízo, verifica-se que os apontamentos efetuados no Parecer Jurídico nº 387/2026 – SECPROGE encontram-se contemplados nos documentos inerentes à fase interna do procedimento, não havendo, neste momento, ressalvas pendentes

Despacho 8178911 SEI 01.27.00184508/2025.09 / pg. 509

aptas a obstar o regular prosseguimento do feito, nos termos do referido parecer jurídico.

Deste modo, encaminham-se os autos à Gerência de Licitações (GLIC), para fins de designação do Pregoeiro e posterior remessa dos autos a este, visando à regular continuidade do processo licitatório.



Documento assinado eletronicamente por **Douglas Alexandre de Miranda Batista**, **Diretor(a) de Licitações**, em 16/03/2026, às 11:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na [Medida Provisória nº 2200-2, de 24 de agosto de 2001](#) e [Decreto Municipal nº 871, de 7 de julho de 2020](#).



Trata-se, desse modo, de informação de especial relevância, haja vista que, s.m.j., demonstra que a possível irregularidade quanto à dotação não decorreu de desconhecimento ou ausência de alerta jurídico interno, mas subsistiu mesmo após manifestação expressa do órgão responsável pela análise da legalidade dos atos administrativos.

Nota-se, ademais, que, de acordo com o artigo 18, § 1º, inciso II, da Lei 14.133/2021, a fase preparatória do processo licitatório deve ser compatível com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias.

Dessa forma, o prosseguimento do PE nº 046/2026, nos moldes em que se encontra, desconsidera, s.m.j., que ainda que haja a adoção do Sistema de Registro de Preços, isso não afasta o dever de planejamento que incumbe à Administração Pública.

6) CONCLUSÃO

O adequado planejamento das contratações públicas constitui pressuposto essencial para assegurar a legalidade, a eficiência e a transparência dos procedimentos licitatórios, especialmente em contratações de elevada complexidade técnica e significativo impacto financeiro, como se verifica no presente caso, **cujo valor estimado ultrapassa R\$ 80 milhões.**

Quando a Administração Pública realiza um planejamento estruturado, com apresentação dos custos unitários para cada tipo de serviço, estimativas fundamentadas, memória de cálculo detalhada e critérios objetivos de execução e pagamento, cria-se um ambiente propício à competitividade, à economicidade e ao efetivo controle do gasto público.

Em sentido contrário, a análise do Pregão Eletrônico nº 046/2026 evidencia, s.m.j., fragilidades relevantes na fase preparatória do certame, notadamente no que se refere à **ausência de apresentação de custos unitários, contrariando o entendimento jurisprudencial consolidado pelas**



Cortes de Contas, à aglutinação de objetos em um único item com valor único, à inexistência de memória de cálculo detalhada dos quantitativos estimados, bem como à indefinição quanto ao procedimento jurídico efetivamente adotado para a contratação.

Verifica-se, ainda, que **o modelo adotado pela PMM combina, de forma aparentemente incompatível, elementos típicos do Sistema de Registro de Preços com características próprias de contratos continuados com pagamento mensal fixo, sem que haja a devida clareza quanto à forma de execução, medição e pagamento dos serviços.** Tal inconsistência compromete a segurança jurídica do certame e dificulta a compreensão do modelo contratual pelas empresas interessadas, bem como a própria fiscalização do contrato.

Ademais, a ausência de planilha de composição de custos detalhada e de preços unitários referenciais inviabiliza a aferição objetiva da vantajosidade da contratação, fragiliza a fiscalização contratual e impede a adequada análise de eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e descumprimentos contratuais, abrindo margem, s.m.j., para distorções na formação dos preços e para possíveis pagamentos desvinculados da efetiva execução dos serviços.

Ressalta-se, igualmente, que **não se verificou**, nos autos, a apresentação de **cronograma de execução, tampouco de levantamento individualizado que demonstre, de forma objetiva, a distribuição da demanda por tipo de serviço, circunstância que compromete a confiabilidade dos quantitativos estimados e levanta dúvidas quanto às medidas que atendam a real necessidade do Município, de acordo com estimativas concretas e que beneficiem, de fato, todos os cidadãos.**

Nesse contexto, s.m.j., eventual ausência de planejamento não pode servir de justificativa para a adoção do Sistema de Registro de Preços, tampouco para a utilização de estimativas genéricas baseadas em projeções teóricas de capacidade operacional. Ao contrário, a escolha do procedimento auxiliar deve estar amparada em critérios técnicos consistentes e compatíveis com a natureza da demanda, o que, ao que parece, não restou devidamente demonstrado no presente caso.



Frisa-se, ainda, que a própria Procuradoria do Município já havia apontado a necessidade de definição objetiva e quantitativa dos serviços, bem como de sua precificação individualizada, recomendação que, s.m.j., não foi devidamente atendida, permanecendo as fragilidades identificadas ao longo do processo.

Dessa forma, torna-se inadmissível a manutenção de um Edital estruturado sem o devido detalhamento técnico, desprovido de parâmetros claros de execução, de critérios objetivos de pagamento e de transparência na formação dos preços, em possível afronta aos princípios da Legalidade, da Economicidade, da Eficiência e da Transparência que regem a Administração Pública.

Além disso, é imperioso que a PMM reavalie se os prazos acostados ao Edital também não limitam indevidamente a ampla concorrência, tais como: 24h para depósito como garantia (item 3.2 do Edital) e 02 dias para apresentação de prova conceito (item 5.2 do Edital).

Destaca-se, por fim, como ponto de especial gravidade, a **constatação de que a própria Administração, ao elaborar o Estudo Técnico Preliminar, adotou, inicialmente, metodologia de estimativa baseada em custos unitários por tipo de serviço, conforme as contratações anteriores utilizadas como referência, mas, posteriormente, estruturou o Edital sob lógica completamente distinta, baseada na disponibilização de equipes, maquinários e mão de obra, todos aglutinados em um único item.**

Tal alteração metodológica, realizada sem a devida justificativa técnica nos autos, evidencia, s.m.j., inconsistência no planejamento da contratação, na medida em que foram comparados modelos distintos de formação de preços, quais sejam, serviços individualizados versus estrutura operacional, os quais, ainda assim, resultaram em valores finais semelhantes.

Essa circunstância compromete de forma significativa a confiabilidade da estimativa de preços adotada, fragiliza a transparência do procedimento e levanta dúvidas relevantes quanto à adequação dos parâmetros utilizados pela Administração, sobretudo diante da ausência de demonstração clara de como



se deu a compatibilização entre tais metodologias. Diante disso, s.m.j., nota-se que o presente procedimento licitatório não se encontra devidamente amparado em planejamento técnico consistente.

Ressalta-se, ainda, que o Observatório Social de Maringá atua com o propósito de colaborar para a adequada aplicação dos recursos públicos, especialmente em relação a uma demanda que, há anos, vem sendo enfrentada pela Administração, qual seja, o manejo arbóreo urbano, cuja complexidade e volume têm gerado significativos transtornos à população e potenciais impactos aos cofres públicos.

À vista disso, s.m.j., torna-se ainda mais imprescindível a elaboração de um Edital amplamente transparente, devidamente estruturado e acompanhado de todos os elementos técnicos necessários, tanto para assegurar a plena e eficiente execução contratual quanto para garantir o adequado atendimento aos cidadãos, que, em grande medida, aguardam, há anos, a solução de demandas que envolvem diretamente sua segurança, a preservação de seu patrimônio e, em casos mais sensíveis, a própria integridade física e a vida.

Por fim, destaca-se que um planejamento adequado não apenas garante a obtenção de propostas mais vantajosas, como também proporciona maior segurança jurídica à contratação, facilita a fiscalização do contrato, inclusive, pelo próprio Fiscal, e amplia a transparência perante a sociedade, elementos indispensáveis para a efetividade do controle social e para a boa governança pública.

À luz de todo o exposto, solicita-se a **IMPUGNAÇÃO** do **Edital do PE 046/26**, haja vista que não pode continuar nos presentes termos, sendo necessária sua revisão integral, a fim de que a PMM conduza um contrato com excelência, que atenda às reais necessidades do Município com Transparência, Economicidade, Legalidade e Eficiência.



Certos de que estamos colaborando com um País mais justo e consciente dos deveres do Estado para com seus cidadãos, colocamo-nos à disposição para esclarecimentos que se fizerem necessários. Destaca-se que o prazo de resposta é de **até 03 (três) dias úteis**, conforme previsto no artigo 164, parágrafo único, da Lei 14.133/2021.

Atenciosamente,

SER/OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ
Antonio Sérgio Longhini
Presidente