



Ofício nº. 011/2026 – OSM/OP

Maringá, 26 de janeiro 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 180/2025, Processo Administrativo nº 770/25**, nos seguintes termos:

1) DOS FATOS

Em 23/12/2025, a PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ – PMM publicou Edital de licitação, na modalidade de Pregão Eletrônico nº 180/2025, visando à *“Contratação de Empresa para Prestação de Serviços de manutenção e revitalização de Gramado do Campo de Futebol do Estádio Regional Willie Davids, com fornecimento de todos os equipamentos e insumos necessários para atender à demanda da Secretaria de Esportes e Lazer”*. Com data de abertura prevista para 04/02/2026, o valor máximo da contratação foi estimado em **R\$ 549.492,00 (quinhentos e quarenta e nove mil, quatrocentos e noventa e dois 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 AGLUTINAÇÃO DE OBJETOS DE NATUREZAS DISTINTAS E DA AUSÊNCIA DE CUSTO UNITÁRIO

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

2. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

Contratação de Empresa para Prestação de Serviços de manutenção e revitalização de Gramado do Campo de Futebol do Estádio Regional Willie Davids, com a prestação de serviço e o fornecimento de todos os equipamentos e insumos necessários, para atender a demanda da Secretaria de Esportes e Lazer.

Ademais, informou-se que a escolha da solução a ser contratada se deu em razão de ser a mais “usual” entre outros entes:

Buscando identificar possíveis soluções utilizadas pela administração em demandas similares foi realizada consulta ao Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) onde analisando procedimentos licitatórios com objeto da mesma natureza, se identificou a possibilidade de contratação de empresa especializada em manutenção e revitalização de gramados, com o fornecimento por parte da empresa contratada de todo o material necessário para a execução dos serviços contratados. Tal procedimento é o mais usual em contratações de outros entes administrativos para o objeto deste ETP.

Primeiramente, acerca disso, é importante salientar que o fato de determinado modelo de contratação ser apontado como “usual” em outros entes administrativos não o torna, automaticamente, o mais adequado ou o que garante o atendimento pleno às necessidades específicas do Município de Maringá, sobretudo quando não se vislumbra, s.m.j., de forma concreta e documentada no ETP, o detalhamento do levantamento de mercado realizado, com a análise comparativa das diversas alternativas disponíveis.

Na sequência, da análise do Edital do PE 180/2025, verificou-se a existência de um único item a ser licitado, qual seja, **“prestação mensal de serviços”**, abrangendo **“serviços de manutenção e revitalização do gramado do campo de futebol, do estádio regional Willie Davids, incluindo todos os**



produtos, maquinários e materiais necessários para execução dos serviços”.

Veja-se:

Item	Cód. PMM	Quant.	Unid.	Descrição	Preço Estimado (R\$)	
					Valor Unitário	Valor Total
1	280357	12	Serviços	Prestação mensal de serviços (serviços de manutenção e revitalização do gramado do campo de futebol, do estádio regional Willie Davids, incluindo todos os produtos, maquinários e materiais necessários para execução dos serviços) - (Conforme Memorial Descritivo).	R\$ 45.791,00	R\$ 549.492,00
Total máximo estimado						R\$ 549.492,00

Ocorre que, conforme o memorial descritivo deste item, é apresentada a exigência de diversas práticas, cada uma destas exigindo o fornecimento de produtos, maquinários e materiais diferentes:

1. Práticas esporádicas:

- 1.1 Um corte vertical (mais agressivo) com maquinário específico para controlar o thach (palha) no gramado, renovando-o e melhorando as condições físicas para desenvolvimento de raízes, eficiência para absorção de nutrientes e estimulando o crescimento de raízes, estolões e folhas de grama;
- 1.2 Uma descompactação e uma aeração mecânica do solo com maquinário para promover a descompactação do perfil do solo, melhorando a drenagem, incorporação de fertilizantes e desenvolvimento de raízes, recolhendo o material orgânico excedente no final da operação;
- 1.3 Troca de placas da mesma espécie existente (grama bermuda celebration), reformando os locais com falhas e sem grama, considerando principalmente as pequenas áreas, totalizando até 250 m²;
- 1.4 Uma cobertura com areia média lavada para nivelamento (topdressing) com maquinário específico, incluso o fornecimento do material, mínimo 30 m³;
- 1.5 Semeadura de inverno (overseeding) em todo o gramado. Incluso as sementes e areia média lavada para cobertura. A época de aplicação fica a critério do Engenheiro Agrônomo responsável, bem como todas as atividades e métodos de aplicação;
- 1.6 Aplicação de fertilizantes e corretivos de solo com adubadeira profissional de acordo com os resultados da análise de solo a ser realizado por laboratório idôneo, de acordo com a recomendação técnica do Engenheiro Agrônomo responsável;
- 1.7 Um levantamento topográfico planimétrico do campo com GNSS RTK, elaboração de projeto com medidas oficiais para demarcação de linhas para o campo com instalação de marcos no gramado.



2. Práticas rotineiras:

- 2.1 Identificação e manejo adequado para controle de pragas, plantas daninhas e doenças através de inspeção semanal feita por Engenheiro Agrônomo habilitado. Preferencialmente realizar tratamento preventivo para pragas e no dia a dia controle manual de plantas daninhas com ferramentas específicas;
- 2.2 Adubação foliar e granular com maquinário específico para fornecer nutrientes essenciais para permitir o crescimento da grama, garantindo um gramado forte e resistente durante a temporada através de um programa de fertilização, elaborado pelo Engenheiro Agrônomo responsável, a partir da análise de solo, que deve ser realizado no mínimo uma vez ao ano por laboratório idôneo. O profissional irá recomendar a dosagem, formulado e a periodicidade. Os adubos estão inclusos.
- 2.3 Manutenção do sistema de irrigação (aspersores danificados, desregulados e posicionados na altura incorreta), considerando até dez substituições de aspersores no ano;
- 2.4 Cobertura localizada realizada diariamente e principalmente após a utilização do campo, preenchendo os buracos decorrentes do uso, utilizando uma mistura de areia média lavada e condicionador do solo. Incluso o fornecimento dos insumos;
- 2.5 Passagem de rolo compactador/nivelador no gramado para correções suaves do terreno. No mínimo quatro vezes no ano;
- 2.6 Corte da grama com maquinário específico (cortador helicoidal) com frequência mínima de três cortes na semana;
- 2.7 Pintura do gramado conforme as regras e dimensões oficiais com equipamento específico;
- 2.8 Um corte vertical (mais suave) para manter todo o gramado com a mesma espessura e densidade, de acordo com avaliação no local realizado por Engenheiro Agrônomo;
- 2.9 Disponibilizar um colaborador 44 horas semanal, apto, com fornecimento de EPI's para realização das atividades exclusivamente no gramado (corte de grama, pintura, tapa buraco, remoção de plantas invasoras, aplicação de produtos, entre outras) pertinentes a função;
- 2.10 Visita técnica de supervisão, três vezes por semana realizado por Engenheiro Agrônomo, habilitado no CREA/PR e com conhecimentos em gramados para supervisionar os serviços realizados e planejamento das atividades a serem aplicadas, tais como:
- 2.11 Plano de fertilização quinzenal / mensal (fertilizantes granulados e foliares) e plano de aplicação de produtos a serem realizados de acordo com as condições climáticas, carga de uso e aparecimento de doenças, pragas, plantas daninhas, etc.
- 2.12 Prescrição de produtos para combate a pragas, doenças e plantas daninhas;
- 2.13 Identificação e orientação para o controle de doenças fúngicas, pragas e plantas daninhas;
- 2.14 Definição da frequência e altura de cortes, conforme estações do ano, condições climáticas, carga de uso e calendário de partidas;
- 2.15 Gerenciamento de todo o sistema de irrigação, incluindo a programação de inspeção contínua do sistema automatizado.
- 2.16 Acompanhamento na revisão e regulagem dos equipamentos utilizados;
- 2.17 Treinamento da equipe para realizar as tarefas necessárias de manutenção do gramado

Constata-se, diante disso, que, para além da mão de obra para prestação de serviços, estão inclusos todos os produtos, maquinários e materiais necessários para sua execução.

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 necessários para a execução de cada prática descrita), **com naturezas completamente distintas**, sendo impossível compreender como a PMM chegou ao valor de R\$ 45.791,00/mês do objeto, visto que não é possível verificar quanto custa cada elemento que compõe o item 1.

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.

Contudo, não restam claros, da análise do Edital em questão, a estimativa das quantidades dos produtos a serem utilizados e, sequer, os custos unitários. Inclusive, nota-se, ainda, que, conforme o memorial descrito, enquanto algumas práticas devem ser realizadas de forma rotineira, outras devem ser realizadas apenas esporadicamente.

Afinal, **sem os cálculos unitários**, de que forma a PMM chegou à conclusão de que esses diversos tipos de serviços, que demandam diferentes materiais, maquinários e produtos, a serem realizados com periodicidades diferentes, somados à mão de obra, custam R\$ 45.791,00 ao mês?

A ausência de custos unitários e a indevida junção de objetos de naturezas distintas pode, s.m.j., acarretar diversos riscos à Administração, inclusive, **grave risco de pagamento por serviços e/ou materiais e insumos que sequer serão efetivamente prestados ou utilizados**.

Isso porque o Edital prevê a contratação no valor fixo mensal de R\$ 45.791,00, pelo período de 12 meses, como se todos os serviços descritos no



memorial descritivo fossem executados de maneira contínua e uniforme ao longo de toda a vigência contratual. Todavia, conforme expressamente indicado no próprio memorial descritivo, algumas práticas são de natureza recorrente, enquanto outras possuem caráter esporádico, sendo realizadas apenas eventualmente, conforme a necessidade.

Assim, ao se estipular um valor mensal único e invariável, sem qualquer discriminação de quantitativos, periodicidade ou custo individualizado das atividades e materiais, corre-se o risco de que a Administração Pública venha a pagar por serviços que não serão efetivamente realizados em determinados meses.

A situação se agrava diante da inexistência, ao que parece, nos autos do processo licitatório, de estudos técnicos com informações essenciais que indiquem, por exemplo, a quantidade estimada de insumos a serem utilizados, a frequência média das práticas esporádicas, bem como os custos unitários de cada atividade, produto, material ou equipamento envolvido.

A ausência desses estudos torna inviável compreender como a Administração concluiu que o valor mensal estimado seria suficiente para cobrir, indistintamente, tudo o que será executado ou, eventualmente, não executado, em cada mês. Em outras palavras, ao que parece, não é possível aferir se o valor de R\$ 45.791,00 ao mês é compatível com a real necessidade do serviço, tampouco se representa um preço justo e condizente com o mercado.

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, não sendo possível mensurar se a execução do contrato resultará em prejuízo ou lucro. Tal cenário favorece o possível oferecimento de propostas imprecisas, arriscadas ou, até mesmo, inexequíveis, em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse sentido, destaca-se que a falta de detalhamento gera insegurança jurídica para ambas as partes, eis que a Administração Municipal ficará limitada na fiscalização e na exigência da execução integral dos serviços, pois não



existem parâmetros objetivos definidos, ao passo em que a empresa contratada terá ampla margem de discricionariedade na execução das atividades, podendo realizar apenas aquilo que entender ser necessário, sem critérios claros de cobrança ou aferição. Sobre isso, é crucial salientar que **a Administração é a principal interessada em uma contratação de qualidade**, que atenda adequadamente às suas necessidades.

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.

Aliás, não se sustenta eventual afirmação de que a composição de custos estaria correta em razão de os fornecedores não terem apresentado questionamentos. Com efeito, nota-se que, comumente, as empresas fornecem orçamentos de acordo com o nível de detalhamento solicitado pelo órgão público demandante.

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, elucida o ilustre autor Marçal Justen Filho¹:

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).

Não é demais pontuar, ainda, que **o próprio setor de licitações do Município apontou falhas na composição dos custos**, conforme se depreende dos Despachos 7407472 e 7409695, encartados aos autos SEI nº 01.15.00158755/2025.98 do processo licitatório:

Após análise do Termo de Referência 7235647, solicitamos os seguintes ajustes:

1) Nas tabelas dos itens 3.1 e 5.5 consta a prestação mensal do serviço no valor de R\$45.791,00. No entanto, o valor não detalha o quanto é devido à mão de obra e aos insumos utilizados.

2) A Tabela PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS (7284965) apresentada no item 2.6.8 é um Requisito Anterior à Execução #RACO e precisa estar inserida no item 8.1.2.1.

At.te



Documento assinado eletronicamente por **Leandro Nunes Soares da Silva, Economista**, em 19/11/2025, às 15:11, 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](#).

Processo nº 01.15.00158755/2025.98

À DTEC,

Considerando o item 1 do despacho [7407472](#), pedimos que detalhem os valores correspondentes à mão de obra e aos insumos utilizados, ou nos encaminhem a justificativa, para que possamos prosseguir com a elaboração da nova versão do termo de referência.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **Joao Vitor de Araujo Tavares, Agente Administrativo**, em 19/11/2025, às 16:12, 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](#).

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 381.



Contudo, consoante se observa dos autos, **a Secretaria demandante deixou, deliberadamente, de adotar as providências necessárias para sanar as fragilidades vislumbradas pela própria PMM**. Nesse contexto, o Despacho 7433985, acostado nos referidos autos, apresenta as seguintes justificativas, s.m.j., ausentes de fundamentação técnica:

1. Complexidade e Indissociabilidade dos Serviços

A manutenção de um gramado de estádio de futebol envolve uma série de atividades interdependentes e sazonais (corte, aeração, adubação, controle de pragas, irrigação, replantio). Os insumos e a mão de obra são **intrinsecamente ligados** para garantir o resultado final: um gramado em perfeitas condições de jogo.

Argumento: A qualidade do gramado depende não apenas dos materiais, mas fundamentalmente da *expertise* e da aplicação correta e no momento certo pela equipe especializada. Separar os orçamentos torna difícil avaliar a proposta como um todo, pois a eficiência da mão de obra está diretamente ligada ao uso racional e técnico dos insumos.

2. Contratação por Resultado e Gestão de Riscos

Ao optar por um preço global ou por tarefa (mensal, por exemplo), a Administração Pública **transfere** a responsabilidade e os riscos operacionais para a empresa contratada.

Argumento: O que a Administração contrata é o **resultado** (o gramado em condições ideais de uso), e não a mera disponibilização de recursos (pessoas e materiais). A **empresa assume o risco de gerenciar as quantidades e tipos de insumos e o número de horas de trabalho necessárias** para atingir o nível de desempenho exigido no Termo de Referência. Isso incentiva a eficiência e a inovação por parte da contratada, que buscará a melhor relação custo-benefício em sua operação interna.

3. Competitividade e Simplificação do Processo

A exigência de planilhas de custos detalhadas pode, paradoxalmente, diminuir a competitividade e burocratizar o processo.

Argumento: Diferentes empresas possuem métodos de trabalho, tecnologias e estruturas de custos distintos. Um detalhamento rígido poderia inviabilizar a participação de licitantes capacitados, mas cujas planilhas internas não se encaixam no modelo pré-definido pela Administração. Focar no preço global simplifica a comparação das propostas e amplia a concorrência.

4. Dificuldade de Medição e Acompanhamento Detalhado

A fiscalização da execução contratual torna-se mais simples e eficiente quando o foco é o desempenho e o resultado.

Argumento: Seria complexo para o fiscal do contrato monitorar e atestar exatamente cada tipo e quantidade de insumo utilizado em cada metro quadrado do gramado ou cada hora de trabalho de um funcionário específico. A fiscalização pode se concentrar em indicadores de desempenho e na qualidade final do gramado, verificando se os padrões exigidos (altura do corte, densidade da grama, ausência de pragas, etc.) estão sendo atendidos.



Documento assinado eletronicamente por **Alison Gustavo Laurindo Pereira, Diretor (a) Técnico(a)**, em 25/11/2025, às 17:07, 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](#).

Nessa toada, em que pesem as justificativas apresentadas pela PMM acerca da indissociabilidade dos serviços, não se pode ignorar o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, consubstanciado na **Súmula TCU nº 247**, que dispõe:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, **tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes** que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Grifou-se).

Do mesmo sentido, a partir da inteligência dos artigos 40, inciso V, alínea "b", e 47, inciso II, ambos da Lei nº 14.133/21, é possível compreender a impossibilidade de aglutinação de objetos desiguais por meio da mera alegação de economia de escala ou facilidade de gestão de um só contrato, eis que tais dispositivos legais estabelecem a obrigatoriedade da observância ao princípio do parcelamento. Veja-se:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: (...)
V - **atendimento aos princípios**: (...)
b) **do parcelamento**, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; (...) (Grifou-se).

Art. 47. As licitações de serviços **atenderão aos princípios**: (...)
II - **do parcelamento**, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. (Grifou-se).

Assim, tem-se que a exceção a tal regra somente se verifica quando o parcelamento do objeto **comprovadamente** ocasionar prejuízo ao conjunto, perda de economia de escala ou comprometimento da execução, **hipótese que deve ser devidamente motivada, com base em critérios técnicos objetivos**,



situação essa que, ao que parece, não se verifica no processo licitatório em análise.

Frisa-se que, ao se observar os autos do processo, nota-se que, s.m.j., a PMM sequer realizou pesquisas prévias de preços considerando comparações entre os serviços com ou sem a aglutinação dos objetos licitados, a fim de se comprovar a disparidade de quantidade de ofertantes em cada uma das situações.

Ao contrário do que sustenta a PMM, a separação dos serviços e a exigência de planilha de custos detalhada, com indicação de quantitativos e preços unitários, não implicam fracionamento indevido ou, sequer, contratação de múltiplos fornecedores.

No caso em tela, a separação do objeto por itens referentes aos serviços a serem executados e materiais, s.m.j., não apenas é possível, como se impõe como medida necessária, na medida em que amplia a competitividade, promove a economicidade e concretiza a transparência na formação dos preços, em conformidade com o entendimento sumulado pelo Egrégio TCU. 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.

Inobstante a isso, a justificativa de que a natureza do serviço tornaria “indissociáveis” os insumos e a mão de obra não se sustenta. Embora seja evidente que tais elementos se relacionem na execução prática do serviço, possuem naturezas, custos e impactos financeiros completamente distintos.

Do mesmo modo, o argumento de que “a qualidade do gramado depende fundamentalmente da expertise da equipe” e que a separação de custos



"dificultaria a avaliação da proposta como um todo", ao que parece, não encontra respaldo lógico ou jurídico. Isso porque, s.m.j., a expertise técnica do contratado não se mede pela reunião de custos, mas, sim, pela definição clara de padrões de desempenho, cronogramas, quantitativos e critérios objetivos de fiscalização. A ausência desses elementos, longe de facilitar a avaliação, s.m.j., impede qualquer análise concreta da razoabilidade do preço.

Igualmente, a suposta *"simplificação da fiscalização"* tampouco se justifica. Fiscalizar por resultado não dispensa a necessidade de parâmetros objetivos, sob pena de se criar um contrato em que *"o importante é apenas o resultado final"*, independentemente de como, quando ou a que custo os serviços foram executados. A utilização de tal lógica, ao que parece, esvaziaria o dever de planejamento, fragilizaria a gestão contratual e inviabilizaria qualquer controle efetivo por parte da Administração.

Sob tal perspectiva, tendo em vista que a PMM **se propôs a pagar R\$ 45.791,00 ao mês, pelo período de 12 meses, totalizando mais de meio milhão de reais ao ano, levando-se em consideração apenas o resultado final**, surgem dúvidas pertinentes acerca de cada uma das práticas descritas no memorial descritivo do Edital, como por exemplo:

1. Em relação às práticas esporádicas:

1.1. Corte vertical agressivo (thatch)

- a) Qual o critério técnico objetivo que determinará a necessidade da execução deste serviço?
- b) Quantas execuções estão estimadas durante a vigência contratual?
- c) Como será formalmente registrada, medida e atestada a execução, considerando que o pagamento mensal é fixo?

1.2. Descompactação e areação mecânica do solo

- d) Qual frequência estimada para a execução?

1.3. Troca de placas de grama (até 250m²)

- e) Como será feito o controle do quantitativo efetivamente executado considerando o limite máximo previsto?

1.4. Topdressing com areia média lavada (mínimo 30 m³)

- f) O volume mínimo de 30 m³ será aplicado independentemente da real necessidade técnica?

1.5. Semeadura de inverno (overseeding)

- g) Em quais condições objetivas o serviço será executado?

1.6. Aplicação de fertilizantes e corretivos conforme análise de solo

- h) Qual o custo estimado dos insumos e como ele está refletido no preço global?

1.7. Levantamento topográfico planimétrico com GNSS RTK

- i) Considerando tratar-se de serviço pontual, por qual razão está incluído em contratação mensal e contínua?
j) Em que momento está prevista sua execução?

2. Em relação às práticas rotineiras:

2.1. Inspeção e controle de pragas, doenças e ervas daninhas

- a) Quais são os indicadores objetivos para caracterizar a execução do serviço?
b) Como será medido o serviço em períodos sem ocorrência de pragas ou doenças?
c) Há exigência de relatórios técnicos periódicos?

2.2. Adubação foliar e granular

- d) Qual o limite quantitativo ou financeiro dos insumos inclusos?
e) Como se evita que custos elevados estejam diluídos sem controle no valor mensal?

2.3. Manutenção do sistema de irrigação (até 10 aspersores/ano)

- f) Qual o custo unitário das substituições?
g) Como será comprovada cada substituição realizada?

2.4. Cobertura localizada diária (tapa-buracos)

- h) Haverá controle do consumo dos insumos fornecidos?

2.5. Passagem de rolo compactador/nivelador (mín. 4 vezes/ano)

- i) Em quais períodos do ano está prevista a execução?

2.6. Corte da grama (mín. 3 cortes semanais)

- j) Há previsão de ajuste em períodos de menor crescimento vegetativo?

2.7. Pintura do gramado

- k) Em quais situações específicas o serviço será exigido (jogos oficiais, eventos, treinos)?
- l) Qual a frequência estimada?

2.8. Corte vertical suave

- m) Quais critérios técnicos objetivos determinarão sua execução?
- n) Quantas execuções estão previstas por ano?

2.9. Disponibilização de colaborador (44h semanais)

- o) O custo da mão de obra está individualizado no orçamento?
- p) Haverá algum controle de jornada e atividades executadas?

2.10. Visita técnica do Engenheiro Agrônomo (3x por semana)

- q) Como será registrada cada visita?
- r) Existe exigência de algum relatório técnico formal?

2.11. Plano de fertilização e plano de aplicação de produtos

- s) Como serão entregues os planos (método, frequência)?
- t) Há previsão de atualização conforme condições climáticas?

2.12. Prescrição de produtos

- u) As prescrições serão formalizadas em receituários agrônômicos?
- v) Como será controlada a execução conforme prescrição?

2.13. Orientação para controle de doenças, pragas e daninhas

w) Como será realizada a orientação técnica prestada?

2.14. Gerenciamento do sistema de irrigação

x) Como será comprovado o gerenciamento e programação?

2.15. Acompanhamento da revisão e regulação de equipamentos

y) Como será feito o acompanhamento?

z) Há registros técnicos ou checklists exigidos?

2.16. Treinamento da equipe

aa) Quantos treinamentos estão previstos por ano?

bb) Qual o conteúdo desse treinamento?

3. Em relação a todos os serviços:

3.1 Como a Administração aplicará o IMR, se não há indicadores individualizados por serviço?

3.2 Como será garantido o vínculo entre execução, medição e pagamento, diante de um preço mensal único?

3.3 Como se evita o pagamento por serviços não executados, especialmente os esporádicos e pontuais?

3.4 De que forma e com base em que a Administração fiscalizará os serviços prestados?

3.5. Há cronograma da realização dos serviços para todas as ações da contratada?

3.6. Qual a interpretação da PMM acerca da afirmação exarada no Despacho SEI nº 7433985 de que "*o que a Administração contrata é o **resultado** (o gramado em condições ideais de uso) e não a mera disponibilização de recursos (pessoas e materiais)*"? Quais critérios objetivos definem, exatamente, quais seriam "*condições ideais de uso*"?

3.7. Quais critérios o fiscal do contrato irá utilizar para conseguir aferir a correta execução contrato?



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.

À vista disso, a partir do exame das justificativas apresentadas nos autos do processo licitatório, vislumbra-se que, ao não promover os ajustes, s.m.j., **a PMM deixou, manifestamente, de primar pela transparência e pelo rigor técnico mínimo exigido na fase preparatória do certame, optando, de forma deliberada, por manter um procedimento carente de informações essenciais**, em grave afronta às disposições da Lei nº 14.133/2021, à jurisprudência das Cortes de Contas e aos princípios que regem a Administração Pública.

3) CONCLUSÃO

O planejamento completo e transparente de uma licitação é um elemento crucial para assegurar a eficiência, a legalidade e a transparência dos processos de contratação pública. Quando um órgão público realiza um planejamento minucioso e transparente para uma licitação, está estabelecendo as bases para uma gestão eficaz dos recursos públicos e para o alcance dos objetivos institucionais de forma íntegra e responsável.

Em sentido contrário, a elaboração de um Edital em que há a **aglutinação em um item único de objetos que tenham, evidentemente, naturezas completamente distintas, de maneira tecnicamente injustificada**, bem como que **deixa de apresentar quaisquer quantitativos, valores unitários, cronograma de atividades e planilha de custos detalhada** pode acarretar sérias consequências tanto para o órgão público quanto para a empresa contratada, incluindo desperdícios de recursos, prejuízos financeiros, questionamentos dos órgãos de controle e até possíveis sanções administrativas.



Desse modo, é fundamental que os órgãos públicos estejam atentos e adotem medidas para evitar esse tipo de cenário e garantir a lisura e a máxima eficiência dos processos licitatórios.

Reforça-se, desse modo, a necessidade urgente de revisão integral do presente procedimento, a fim de preservar a integridade dos princípios administrativos e garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e conforme a legislação vigente.

Destaca-se, ainda, que, no presente caso, a Administração se dispôs a contratar os serviços e materiais pelo valor mensal fixo de R\$ R\$ 45.791,00, abrangendo, inclusive, práticas que o próprio Termo de Referência classifica como esporádicas, sem qualquer cronograma de execução ou indicação de em quais meses tais atividades seriam realizadas. Trata-se, portanto, ao que parece, de modelo de contratação que autoriza o pagamento por serviços que podem sequer ocorrer, violando frontalmente a obrigação da Administração de controle do gasto público e os princípios da Economicidade e da Eficiência.

Frisa-se, ademais, que o próprio setor de licitações apontou expressamente as falhas na composição dos custos, solicitando o detalhamento dos valores referentes à mão de obra e aos insumos ou, alternativamente, a apresentação de justificativa técnica consistente. Não obstante, a Secretaria demandante optou por, deliberadamente, deixar de sanar as fragilidades apontadas, apresentando justificativas, s.m.j., genéricas e desprovidas de dados técnicos.

Nesse sentido, torna-se inadmissível a manutenção de um Edital nesse formato, desprovido de planilha de composição de custos detalhada, de estimativas quantitativas e de preços unitários referenciais. A ausência desses elementos inviabiliza a aferição objetiva da vantajosidade da contratação, fragiliza a fiscalização contratual e compromete o adequado controle do gasto público, em afronta aos princípios que regem a Administração Pública.

Ressalta-se, ademais, que um planejamento adequado não apenas assegura a obtenção do melhor preço aliado à qualidade dos serviços prestados, como também facilita a fiscalização pelo próprio ente público,



permite um planejamento mais eficiente por parte dos fornecedores e prioriza as reais necessidades do órgão público. Além disso, contribui para tornar todo o processo mais transparente e acessível à sociedade, reforçando os princípios da Eficiência e da Publicidade na Administração Pública.

Por fim, salienta-se que, além de ser imprescindível o maior detalhamento possível, é ainda mais relevante assegurar a confiabilidade das informações constantes do processo administrativo.

À luz de todo o exposto, solicita-se a **IMPUGNAÇÃO** do Edital do PE 180/25, 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, Qualidade 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