

**ILUSTRÍSSIMOS SENHORES VANUSA ALEXANDRE DA SILVA, SENHORES SECRETÁRIOS TITULAR E ADJUNTO DE MODERNIZAÇÃO E COMUNICAÇÃO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAJAMAR OU QUEM LHE FAÇA AS VEZES NA APRECIÇÃO DESTA IMPUGNAÇÃO**

**Edital de Pregão Presencial nº15/2.022**

**Processo Administrativo nº 903/2022**

**LOCPRINT COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA. - ME**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNP/MF sob o nº 22.338.947/0001-40, com sede na Rua João Bim, nº1196 – sala 01, Jardim Paulistano, Ribeirão Preto, São Paulo, CEP 14090-340 (contrato social anexado – doc. 01), por seus advogados (procuração anexada – doc. 02), vem à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no item 8 do Edital, tempestiva<sup>1</sup> e respeitosamente, apresentar **IMPUGNAÇÃO** aos termos do presente instrumento convocatório, cuja sessão de abertura está designada para o próximo dia 06 de abril de 2022, pelos motivos que seguem.

---

<sup>1</sup> Considerando que a sessão pública para abertura dos envelopes está agendada para o dia 06 de abril de 2022, e que qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do Pregão até dois dias úteis antes da data fixada para o recebimento das propostas, consoante previsão do item 8.1 do Edital, tem-se como tempestiva a Impugnação apresentada até 04 de abril de 2022.

## **I - OBJETO DA LICITAÇÃO E SEU HISTÓRICO RECENTE**

O Município de Cajamar instaurou e está processando licitação para a *“contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação de equipamentos multifuncionais, impressoras, impressoras de cartão pvc, plotters, scanners e plotters de corte, novos sem uso anterior, não recondicionadas, incluindo manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de todas as peças, partes e componentes necessários, bem como de todos os suprimentos, toner, etiquetas, tinta, master, ribbons, cartão pvc e os demais materiais de consumo, exceto sulfite”, para atendimento da demanda operacional desse Município, conforme especificações constantes do Termo de Referência – Anexo II”*.

A entrega de envelopes contendo o acervo destinado à aferição da habilitação e apresentação de propostas comerciais foi agendada para o próximo dia 06 de abril, às 9 horas.

Mais uma vez interessada em acorrer ao certame e nele ofertar proposta, pois intenta participar dos certames instaurados por esse Município há algum tempo - tanto que impugnou o Edital de Licitação anterior (de nº 20/2021) e propôs Mandado de Segurança contra os atos praticados na licitação – examinou os termos deste novo edital, sendo surpreendida todavia com a ilegalidade de seus termos, que mais uma vez propõem a contratação de serviços com emprego de equipamentos superdimensionados e que somente têm em mira onerar os cofres públicos, sem qualquer razão.

É o que se passa a demonstrar.

## **II - BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DA PRESENTE LICITAÇÃO**

Conforme previamente antecipado por esta Peticionária, o presente procedimento licitatório possui como origem a Concorrência Pública nº 20/2021,

Processo Administrativo nº 9.774/2021, que objetivava a “*contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação de equipamentos multifuncionais, impressoras e scanners, novos, sem uso anterior, não recondicionadas, incluindo manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de todas as peças, partes e componentes necessários, bem como de todos os suprimentos, toner, etiquetas, tinta, master, ribbons, cartão pvc e os demais materiais de consumo, exceto sulfite, para atender a demanda operacional desta prefeitura, conforme especificações constantes do Termo de Referência*”, com valor estimado de contratação de R\$1.689.424,00 (um milhão, seiscentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e vinte e quatro reais) em 12 (doze) meses e sessão de abertura do certame designada para o dia 06 de janeiro de 2022, às 9hrs.

Interessada em participar do certame, a ora Peticionária obteve cópia integral do processo administrativo e examinou os termos do edital, constatando então uma série de incongruências e irregularidades/ilegalidades, levando-a a impugnar os termos daquele Edital, bem como impetrar Mandado de Segurança contra os atos praticados na licitação, requerendo a nulidade do certame.

Naquela oportunidade, verificou-se que a sessão pública de abertura dos envelopes realizada no dia 06 de janeiro de 2022 contou, inicialmente, com a participação de 06 (seis) licitantes e, após análise dos documentos de habilitação apresentados, apenas 04 (quatro) foram habilitadas, sendo certo que, curiosamente, todas as empresas licitantes deixaram de manifestar interesse na interposição de recurso.

Em seguida, durante a mesma sessão pública, passou-se a análise das propostas de preços das empresas habilitadas, classificando-se em primeiro lugar a proposta apresentada pela empresa XPaper Comércio e Serviços LTDA., abrindo-se prazo para que a licitante vencedora apresentasse as amostras dos equipamentos.

Interessante notar que, novamente, as licitantes deixaram de manifestar qualquer intenção de interpor recurso, mostrando-se satisfeitas com o resultado obtido pela Administração Pública.

Diante deste cenário, no dia 07 de janeiro de 2022 a Peticionária solicitou vistas dos autos do processo administrativo, a fim de conhecer todo o acervo habilitatório apresentado pelos licitantes, bem como as propostas de preços por eles formulada, incluindo as especificações dos equipamentos contendo modelo e marca ofertados para atendimento das prescrições editalícias.

Após análise dos documentos apresentados pelas licitantes, a Peticionária verificou uma série de novas irregularidades que reforçavam sua argumentação, ensejando o reconhecimento da nulidade do certame.

Diante deste cenário, em 28 de janeiro de 2022 o Secretário Adjunto de Modernização e Comunicação, Sr. André Luiz de Andrade Monteiro, decidiu pela revogação daquele processo licitatório.

Em 23 de março de 2022, foi divulgado o Edital referente à presente licitação, incorporando diversas das arguições suscitadas pela Peticionária no âmbito do antigo certame, no entanto, perpetrou ilegalidades e irregularidades que ensejam a reforma dos termos editalícios, conforme se passará a demonstrar nos próximos capítulos.

### **III - O INJUSTIFICADO SUPERDIMENSIONAMENTO DO OBJETO LICITADO E DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS**

Cumprе destacar que o objeto a ser licitado no presente certame se revela superdimensionado às reais necessidades que a Administração Pública Municipal de Cajamar parece necessitar.

Tal conclusão resulta da análise dos valores do contrato para prestação de serviços de *outsourcing* anteriormente celebrado pelo Município de Cajamar – que aparenta estar recentemente encerrado – de nº 146/2016, firmado pelo valor global de R\$ 813.997,56:

#### PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAMAR

##### HOMOLOGAÇÃO/ADJUDICAÇÃO

Ref.: PA 6566/16 – PR 46/16

Objeto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação de equipamentos Multifuncionais e Impressoras, novas, sem uso anterior, não recondicionadas, incluindo manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de todas as peças, partes e componentes necessários, bem como de todos os suprimentos toner, etiquetas, tinta, master, ribbons, cartão pvc e os demais materiais de consumo, exceto papel sulfite, para atender a demanda operacional desta Prefeitura, conforme especificações constantes do Termo de referência Anexo I do Edital.

HOMOLOGO e ADJUDICO o objeto licitado nos autos do processo em referencia a favor da empresa: Gomaq Maquinas para Escritório Ltda, vencedora com o valor global de R\$ 813.997,56.

Cajamar/SP, 16-12-2016 - Ana Paula Polotto Ribas de Andrade – Prefeita

Já o novo contrato a ser celebrado, objeto deste certame, prevê valor global estimado em R\$ 1.976.395,76, conforme disposto no item 1.1 do Edital.

O aumento no valor da contratação está justificado na alegada iniciação de “um projeto de renovação e modernização da sua Arquitetura de Tecnologia de Informação (TI)”, constante disposto no Termo de Referência parte integrante deste Edital (Anexo II), estando também – curiosamente - justificado por suposto respeito ao Decreto Municipal de nº 6037/2019 “que estabelece medidas para redução de gastos públicos, a melhoria na gestão de papel e quantidade de impressões, assim como redução das impressões anômalas, estabelece critérios mais elevados quanto à modernização dos equipamentos locados utilizados para atendimento à demanda presente na Prefeitura de Cajamar”.

Curioso, porque o aumento no valor da contratação é substancial, não havendo dentre os documentos licitatórios qualquer motivação que esclareça de fato os

motivos para o dimensionamento das especificações dos equipamentos indicados como necessários.

Inexiste mesmo ao longo dos documentos qualquer esclarecimento por parte da Administração Pública que justifique mais do que dobrar o valor da contratação, não havendo ainda indicação de que o contrato anteriormente em vigor era deficitário sob qualquer aspecto, tornando injustificável portanto o orçamento nele referenciado e especialmente as especificações dos equipamentos relacionados para a prestação de serviços.

Não é incomum que a Administração Pública deseje alterar os critérios e quantidades de bens ou serviços quando se encerra um contrato administrativo e uma nova licitação é elaborada, buscando adequar suas contratações a uma nova realidade ou ao novo interesse público, por exemplo. No entanto, tal juízo valorativo deve vir acompanhado de justificativa acerca da conveniência e oportunidade da contratação, evidenciando os motivos pelos quais tal bem ou serviço a ser contratado – bem como sua quantidade – se fazem necessárias.

Aliás, o dever de fundamentação não se restringe às contratações públicas, tratando-se de uma exigência que permeia a Administração Pública em todos os atos administrativos. Sobre o tema, ensina o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Parece-nos que a exigência de motivação dos atos administrativos, contemporânea à prática do ato, ou pelo menos anterior a ela, há de ser tida como uma regra geral, pois os agentes administrativos não são “donos” da coisa pública, mas simples gestores de interesses de toda a coletividade, esta, sim, senhora de tais interesses, visto que, nos termos da Constituição, “todo o poder emana do povo (...)” (art. 1º, parágrafo único). Logo, parece óbvio que, praticado o ato em um Estado onde tal preceito é assumido e que, ademais, qualifica-se como “Estado Democrático de Direito” (art. 1º, *caput*), proclamando, ainda, ter como um de seus fundamentos a “cidadania” (inciso II), os cidadãos e em particular o interessado no ato têm o *direito* de saber *por que* foi praticado, isto é, que fundamentos o justificam.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 29ª Edição. Pág. 406.

Assim, o fato de inexistir qualquer justificativa por parte da Administração Pública que fundamente o aumento da ordem verificada do valor da contratação configura superdimensionamento do objeto, principalmente considerando que inexistem quaisquer registros sobre a insuficiência da prestação dos serviços até então realizados para o Município de Cajamar.

Importante rememorar que esta mesma Secretária de Modernização e Comunicação divulgou no final do ano passado certame cujo objeto possuía consonância com o ora licitado (Concorrência Pública nº 20/2021), orçado em R\$ 1.689.424,00 e cuja contratação resultou prejudicada em face da revogação do processo licitatório.

Neste cenário, muito surpreende esta Peticionária que não apenas o valor da contratação tenha sido novamente acrescido - quando comparado com os valores pactuados no curso do antigo contrato celebrado pelo Município -, como o objeto tenha sido novamente superdimensionado, contribuindo para o aumento do valor estimado da contratação e onerando sem razão os cofres públicos.

E pior, sem que qualquer nova justificativa fosse apresentada aos documentos licitatórios e que ao menos indicassem os motivos para aumento do valor global orçado.

Salienta-se que, pese embora os equipamentos previstos no Edital possuam as mesmas funcionalidades daqueles utilizados no antigo contrato celebrado pelo Município, o presente certame acresce diversas exigências às máquinas a serem disponibilizadas pelo contratado, que não apenas elevam o valor da contratação, como também demonstram-se desnecessárias frente ao volume de cópias mensais estimadas pelo instrumento convocatório.

Assim, o superdimensionamento do objeto pode também ser verificado quando da análise das especificações técnicas trazidas pelo Termo de Referência para as

máquinas a serem disponibilizadas pelo contratado, como se passará a demonstrar em seguida.

### **III.A - ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS EXCESSIVAS E IMPERTINENTES**

De uma breve análise do Termo de Referência que integra os documentos licitatórios, se faz possível notar um número excessivo de especificações técnicas estipuladas para cada um dos produtos que serão fornecidos por ocasião da futura execução contratual, fato este que não apenas acarreta em elevação dos preços a serem ofertados, como também prejudica sobremaneira a competitividade do certame.

É sabido que a estipulação de especificações técnicas se destina a garantir que o serviço/produto a ser fornecido pelo futuro contratado disponha das qualidades mínimas necessárias para atender de modo satisfatório o interesse público tutelado com a promoção do certame.

É de se dizer, a discricionariedade da administração de estipular as especificações técnicas do objeto licitado não é ampla e irrestrita, não devendo os parâmetros estipulados exorbitarem o que seja estritamente necessário para a execução ótima da futura contratação.

Neste cenário, ao analisar as especificações técnicas mínimas exigidas pelo Termo de Referência, se faz possível notar que diversos aspectos se mostram exorbitantes, principalmente levando em consideração a estimativa mensal de cópias trazida pelo mesmo documento. Veja-se:

- **“O equipamento deverá possuir sistema de grampeamento integrado (automático ou manual), com capacidade para grampear no mínimo 15 folhas”**

Tal exigência pode ser encontrada nas especificações do seguinte equipamento: Tipo III – Multifuncional Colorida A4.

Ocorre que, conforme orientações de fabricantes desses equipamentos, a opção de grampeamento não se apresenta como alternativa recomendável para equipamentos do tipo multifuncional de tamanho A4, mostrando-se preferível que o sistema seja instalado apenas em equipamentos de maior porte, como é o caso das multifuncionais que se utilizam de papel do tipo A3.

Ainda, considerando que o Termo de Referência estima ciclo mensal de 9.000 cópias, esta exigência não se mostra razoável, sendo justificável somente para máquinas com previsão de ciclo mensal acima de 15.000 cópias.

- **Exigência de ciclo mensal de cópias/impressões mínimos**

Tal exigência pode ser encontrada nas especificações dos seguintes equipamentos: Tipo I – Multifuncional Monocromática A4; Tipo II - Multifuncional Monocromática A3; Tipo III - Multifuncional Colorida A4; Tipo IV - Multifuncional Colorida A3; Tipo V - Multifuncional Monocromática A4; e Tipo VI – Impressora Monocromática A4.

Ocorre que, conforme se faz possível notar da tabela abaixo, o item 3.1 – Ciclo Mensal de Cópias Necessárias, do Termo de Referência, estima que a Administração Pública necessitará de uma quantidade de cópias mensais **muito** inferior às requeridas como exigência mínima para cada equipamento. Veja-se:

Item	Modelo	Quantidades	Monocromático Mensal	Colorido Mensal
1	Multifuncional Monocromática A4	6	12.000	-
2	Multifuncional Monocromática A3	2	25.000	-
3	Multifuncional Colorida A4	10	-	9.000
4	Multifuncional Colorida A3	2	-	20.000
5	Multifuncional Monocromática A4	114	193.800	-
6	Impressora Monocromática A4	70	105.000	-
7	Impressora de Grande Formato Colorida (AO)	1	300	100
8	Impressora de Etiquetas	2	150 Rolos	-
9	Impressora Colorida de Cartão em PVC	3	-	300
10	Scanner de mesa	8	-	-
11	Plotter de corte de desivos	1	-	-

Importante salientar que a contratação de máquina com capacidade produtiva muito superior à demanda necessária acarreta apenas em aumento de custos para a Administração Pública, sem motivo, caracterizando injustificado superdimensionamento do objeto licitado, desnecessário de todo para a prestação dos serviços licitados.

- **Velocidade de impressão: mínima de 40 ppm em formato A4 ou no formato Carta**

A exigência está presente para o equipamento Tipo I – Multifuncional Monocromática A4; Tipo II - Multifuncional Monocromática A3; Tipo III - Multifuncional Colorida A4 e Tipo IV - Multifuncional Colorida A3.

Inicialmente, necessário relembrar que o item 3.1 - Ciclo Mensal de Cópias Necessárias, do Termo de Referência, estima para os equipamentos Tipo I – Multifuncional Monocromática A4, demanda mensal de 2.000 páginas; para o Tipo II - Multifuncional Monocromática A3, uma demanda mensal de 12.500 páginas; para o Tipo III - Multifuncional Colorida A4, demanda mensal de 900 páginas; enquanto os Tipo IV - Multifuncional Colorida A3, possuem demanda de 10.000 páginas mensais.

Assim, levando em consideração que equipamentos com velocidade de 40ppm possuem ciclo mensal médio de 200.000 páginas para equipamentos monocromáticos e 225.000 para equipamentos coloridos, esta exigência do Edital se mostra excessiva, acarretando em custos desnecessários para a Administração Pública, visto que a velocidade das máquinas impacta diretamente nos custos suportados pelo contratado para a prestação de serviços, que são repassados por obviedade à contratante.

Nessa linha de ideias, equipamentos com velocidade de impressão inferior seriam mais do que suficientes para atendimento das necessidades da Administração, pois aqueles com velocidade de 30ppm já possuem ciclo mensal médio de 125.000 páginas, muito superiores ao demandado pelo Município, possuindo relação de custo  $x$  benefício vantajosa para a Administração Pública, mostrando-se mais adequados para a execução dos serviços objetos deste certame.

- **Digitalização duplex em única passagem sem intervenção do usuário**

A exigência está prevista para os equipamentos Tipo I - Multifuncional Monocromática A4; Tipo II - Multifuncional Monocromática A3; Tipo III - Multifuncional Colorida A4; e Tipo IV - Multifuncional Colorida A3.

Entretanto, levando em consideração a estimativa de cópias mensais que os equipamentos irão produzir, a exigência não se mostra razoável, visto os elevados custos que o sistema de passagem única impõem.

Isso porque, a implementação deste sistema é recomendada para altos volumes de produção, com ganho de velocidade de produção, não sendo adequado ao caso concreto, portanto, em razão da estimativa de cópias mensais a serem produzidas.

Nesse sentido, seria mais vantajoso para a Administração Pública determinar a mera digitalização duplex de forma automática, deixando de exigir a digitalização em única passagem.

- **Alimentador automático de originais de no mínimo 100 folhas**

Por fim, considerando que os equipamentos Tipo III - Multifuncional Colorida A4 possuem uma estimativa de ciclo mensal de apenas 900 páginas, totalizando uma quantidade diária de 41 páginas ao se considerar 22 dias úteis por mês, inexistente justificativa para a manutenção da exigência de alimentador automático de 100 páginas, sendo suficiente que o alimentador automático tenha capacidade para 50 folhas.

As exigências supra destacadas do Termo de Referência, além de representarem aumento excessivo nos valores da contratação, em clara afronta ao princípio da eficiência, também representam afronta ao princípio da ampla competitividade do certame.

Com efeito, é conhecida a doutrina que afirma o impedimento à criação de *discrímen* injustificados e restritivos em licitações públicas, em razão da direta violação ao princípio da igualdade e ampla competitividade. Veja-se, por todos, o escólio de Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

**A igualdade entre os licitantes é princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame**, quer através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desiguale os iguais ou iguale os desiguais (Estatuto, art. 3º, §1º).

---

<sup>3</sup> Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. Revista dos Tribunais: São Paulo, 1991 – pg. 243 e 256.

**O desatendimento a esse princípio constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder**, com que a Administração quebra a isonomia entre os licitantes, razão pela qual o Judiciário tem anulado editais e julgamentos em que se descobre a perseguição ou o favoritismo administrativo, sem nenhum objetivo ou vantagem de interesse público. (...)

**Nulo é o edital** omissivo em pontos essenciais, ou **que contenha disposições discricionárias ou preferenciais, o que ocorre quando a descrição do objeto da licitação é tendenciosa, conduzindo a licitante certo**, sob a falsa aparência de uma convocação igualitária.

De maneira mais específica, concatenando a vedação prevista no art. 3º § 1º, I da Lei 8666/93 à estipulação das características do objeto licitado, preciosa a lição de Joel de lição de Joel de Menezes Niebuhr<sup>4</sup>:

Pois bem, importa que a definição do objeto da licitação e todas as suas especificidades são atividades entregues à discricionariedade dos agentes administrativos, que devem sentir o quadro social, político e econômico, bem como priorizar as demandas a serem atendidas pela Administração Pública.

Por isso é que o inciso I do §1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93 veda aos agentes administrativos “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato”. (...)

**Isso significa que o agente administrativo, no uso de sua competência discricionária, não pode escolher o objeto que pessoalmente lhe convenha, salientando características que não sejam relevantes para a consecução do interesse público, mas que sirvam a restringir o acesso à licitação, direcionando-a a pessoas predeterminadas.**

**Os agentes administrativos devem especificar o objeto da licitação em detalhe, a fim de distinguir durante a licitação aqueles de boa qualidade dos de má qualidade. No entanto, os agentes administrativos não podem particularizar características irrelevantes e impertinentes do objeto licitado para a satisfação do interesse público.**

Este é o posicionamento igualmente encontrado na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, consoante se percebe da leitura dos precedentes transcritos a seguir, são nossos os destaques:

---

<sup>4</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 8ª Edição. 2015. Belo Horizonte: Fórum. p. 281-282.

**EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE KITS ESCOLARES. ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS EXCESSIVAS. EXIGÊNCIA DE LAUDO DE QUALIDADE JUNTAMENTE COM CERTIFICAÇÃO DO INMETRO. PRAZO EXÍGUO PARA A APRESENTAÇÃO DE LAUDOS TÉCNICOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL.**

- 1. As especificações técnicas requeridas devem se ater aos limites das qualidades mínimas necessárias para identificar o produto ou serviço, de forma a facilitar sua busca no mercado, garantindo a competitividade do certame.**
2. A apresentação de laudos de qualidade complementares para produtos de certificação compulsória pelo INMETRO deve ser evitada, em benefício da competitividade do certame.
3. Deve ser concedido interregno razoável à vencedora para a apresentação de laudos complementares. (TC- 21789.989.18-3 Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo – Tribunal Pleno)

Deste modo, as especificações dos bens e serviços a ser licitados devem estar devidamente precisas e claras, **sendo proibidas aquelas descrições que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias limitem a competição.**

Com tal providência, **o órgão licitante assegura as licitantes à isonomia da competição,** tendo em vista que os membros da comissão de avaliação terão em seu poder todos os elementos suficientes e necessários. (TC-001106/989/13-0 – Rel. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho – Sessão de 17.03.2013)

**Quanto às demais especificações,** não tendo a prefeitura apresentado justificativas bastantes para sustentá-las, deve, sempre, **ater-se àquilo que se mostre razoável, proporcional e indispensável para a obtenção do bem pretendido, para não incluir particularidades que possam alijar potenciais e possíveis interessadas. Merece, pois, retificação os itens impugnados.**

Nestas condições, meu voto considera procedente a representação para determinar à prefeitura de Gália que retifique o edital nº 10/2011, eliminando a exigência de fabricação nacional, e **também reanalisando as especificações que fez, para adequá-las às suas reais necessidades, sem, contudo, detalhar particularidades desnecessárias e que sejam tidas como restritivas.** (TC-683/008/11 – Rel. Conselheiro Antônio Roque Citadini)

Por fim, percorrendo a descrição dos móveis licitados, nota-se cuidadosa descrição de componentes, materiais, furações, medidas, dimensões e revestimentos.

Nesse ponto, as assertivas da Origem gravitaram a órbita da discricionariedade, no intuito de bem definir os produtos que pretendia adquirir. **Isso, porém, não autoriza a Administração a esmiuçar exageradamente a descrição do mobiliário a ponto de acabar limitando o mercado, operando na contramão da competitividade.** (TC-000396/010/11 – Rel. Conselheiro Renato Martins Costa – Sessão de 01/09/2015)

Ao analisar vício desta ordem (especificações técnicas excessivas e impertinentes) em certame com objeto semelhante ao ora licitado, assinalou a Corte de Contas Paulista:

Ementa. Exame Prévio de Edital. Pregão. **Serviços de impressão corporativa. Especificações dos produtos além das qualidades mínimas necessárias para sua identificação.** Reavaliar a pertinência de realização de vistoria obrigatória para o objeto licitado. **Procedência. Correções determinadas.**

Observo que a Administração, em suas justificativas, de fato, afastou o direcionamento aos modelos de equipamentos apontados pela Representante, mas não foi hábil em demover o excesso de características impostas que, em última análise, também conduzem o procedimento a produto específico.

A despeito de afirmar que, para determinados itens impugnados, tais como **DIMENSÃO DA TELA, VELOCIDADE DO PROCESSADOR E TEMPO MÁXIMO PARA IMPRESSÃO DA PRIMEIRA PÁGINA E CICLO MENSAL,** haveria mais de um equipamento apto, **não demonstrou que o conjunto requisitado seria atendido por número razoável de empresas.**

(...)

Desta forma, mesmo que considerássemos os produtos mencionados pela Representante, das marcas OKI, para o Tipo 1, e Konica Minolta, para o Tipo 3, ainda assim é evidente que o excesso de especificações afasta outras tantas empresas que poderiam igualmente realizar adequadamente os serviços pretendidos.

**Em que pese a possibilidade de a Administração, no exercício de sua competência discricionária, buscar a aquisição de produtos e serviços de melhor qualidade, indicando, por isso, as especificações desejadas, estas devem se ater aos limites das qualidades mínimas necessárias para identificar o produto ou serviço, de forma a facilitar sua busca no mercado, garantindo a competitividade do certame.** (TC-006449.989.18-5 Relator. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, Tribunal Pleno, Sessão de 04/04/2018)

Portanto, ao lançar mão de especificações técnicas impertinentes à aferição da qualidade do produto que será ofertado, sem nem ao menos justificar a pertinência de sua previsão no Termo de Referência, de modo a restringir o universo de licitantes àqueles cujos produtos atendam tais customizações, o Edital cria uma vantagem competitiva invencível, justamente na contramão dos objetivos públicos que a licitação deveria prestigiar.

Imperioso, deste modo, que se proceda à retificação do Termo de Referência e do Edital como um todo para o fim de suprimir as especificações técnicas ora mencionadas, que se mostram totalmente inoportunas à obtenção da proposta mais vantajosa para o Município de Cajamar, considerando especialmente a atual demanda de impressão pelo próprio Município explicitada.

#### **IV – SUPERFATURAMENTO DO VALOR ESTIMADO DO CONTRATO**

Interessante notar ainda que o injustificado superdimensionamento do objeto a ser licitado acarreta também no superfaturamento no valor estimado do contrato.

Conforme visto em capítulo anterior, a quantidade de máquinas a serem disponibilizadas, bem como as exigências técnicas que preveem equipamentos com capacidade de impressão muito superior ao necessário para que a Administração Pública execute seus serviços, implica na oferta de preços com valores muito superiores ao estritamente necessário para desempenho das atividades contratadas.

Tal fato resta comprovado quando da análise acerca dos termos pactuados no contrato anteriormente celebrado pela Administração Pública Municipal, firmado com valor global de R\$ 813.997,56, ao passo que seu último aditivo, celebrado em 18/12/2020, com o objetivo de prorrogar a execução do contrato por 12 meses e reduzir o escopo do contrato original, possuía o valor global de R\$ 600.219,36.

Neste cenário, mesmo se levando em consideração o reajuste anual dos preços das máquinas, o valor global estimado da licitação, fixado em R\$ 1.976.395,76, se mostra excessivo para a contratação.

Interessante notar ainda que no âmbito do Edital de Concorrência Pública nº 20/2021, que possuía objeto muito semelhante ao ora licitado, a Administração Pública, estimou o valor da contratação em R\$ 1.689.424,00, ou seja, em apenas 03 (três) meses,

a Administração Pública verificou um suposto acréscimo de 17% no valor estimado das máquinas, novamente evidenciando de forma cristalina o superfaturamento do certame.

## **V - IMPOSSIBILIDADE DE ENTREGA DAS AMOSTRAS NO PRAZO FIXADO PELO EDITAL.**

O item 6.1.6.1.2 do Edital, bem como os itens 5 e 11 do Termo de Referência, preveem obrigatoriedade de o licitante vencedor apresentar amostra dos equipamentos a serem fornecidos no âmbito da contratação no prazo de 05 (cinco) dias úteis, bem como distribuir e instalar todos os equipamentos no prazo de 10 (dez) dias úteis.

Ocorre que tal prazo não se mostra razoável, tendo em vista tratarem-se de equipamentos caros e importados, não estando disponíveis para entrega nos exíguos prazos indicados pelo Município no edital.

Somado a isto, tem-se o fato de que a pandemia do Covid-19 tem atrasado e dificultado não apenas a importação dos produtos, como também suas respectivas fabricações, tendo em vista a falta dos diversos insumos necessários para suas produções pelos fabricantes, o que vem gerando problemas de entrega e disponibilidade dos equipamentos no mercado, sendo certo que o contratado enfrentará dificuldades para obtenção das máquinas.

Diante disto, requer alteração dos itens do Edital e Termo de Referência a fim de que seja previsto, desde já, prazo razoável para apresentação das amostras, bem como para entrega e instalação dos equipamentos, não sendo viável ainda exigir das licitantes que se comprometam a disponibilizar os equipamentos em tal prazo - por meio da assinatura de declaração, em conformidade com o Anexo VII do Edital -, ante as diversas incertezas acerca da efetiva disponibilidade dos equipamentos no mercado.

## **VI - O EXCESSIVO DETALHAMENTO NAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS QUE RESTRINGEM O UNIVERSO DE MÁQUINAS DISPONÍVEIS NO MERCADO.**

Não se pode deixar de mencionar ainda o excessivo detalhamento das especificações técnicas referentes aos equipamentos Tipo VII – Impressora de Grande Formato Colorida (AO) e Tipo VIII – Impressora de Etiquetas, que conduzem a aquisição das máquinas de uma marca específica, restringindo a possibilidade de escolha dos licitantes.

Neste cenário, em relação ao equipamento Tipo VII – Impressora de Grande Formato Colorida (AO), a exigência de espessura da mídia mínima de 0,9mm acaba por restringir indevidamente o objeto, conduzindo a um número restrito de marcas disponíveis no mercado. Assim a exigência de mídia mínima de 0,8mm seria suficiente para atender as necessidades da Administração Pública, bem como ampliar a quantidade de máquinas disponíveis.

Já em relação ao equipamento Tipo VIII – Impressora de Etiquetas, o conjunto de especificações descrito no Termo de Referência conduzem a uma única marca.

Importante dizer que a restrição ao universo de equipamentos disponíveis do mercado representa afronta ao princípio da busca pela proposta mais vantajosa e ampla competitividade, visto que as especificações técnicas devem indicar apenas um referencial mínimo das características que os serviços devem possuir, cabendo a cada licitante a escolha pelo equipamento que entenda desempenhar os serviços de forma satisfatória.

Este é o posicionamento igualmente encontrado na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, consoante se percebe da leitura do precedente transcrito a seguir, são nossos os destaques:

“2.2. A instrução processual evidenciou a existência de especificações editalícias utilizadas para definir o objeto que **remetem a equipamentos de determinada marca, direcionando, por conseguinte, o certame, o que impede um juízo favorável para a contratação em exame.**

2.3. Com efeito, o item 5 do Anexo III – Termo de Referência do Edital (fls. 94/106), **apresenta demasiado detalhamento dos equipamentos de impressão pretendidos pela administração, sem justificativas técnicas pertinentes, que direcionaram o certame para a fabricante Xerox, em desatendimento ao artigo 7º, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93.**

Verifica-se que não houve justificativas suficientes para o excesso de especificidade do objeto.

[...]

Nessa conformidade, é evidente que a Origem não priorizou o atendimento ao disposto no artigo 3º, caput e inciso I, da Lei nº 8.666/93, **prejudicando significativamente, no caso concreto, a competitividade do certame e a busca pela proposta mais vantajosa, redundando em quebra da isonomia de possíveis licitantes e da economicidade da contratação.**

[...]

2.6. Diante do exposto, o ambiente restritivo causado ao certame, cuja marcha procedimental se deu em amplo descompasso às premissas dos artigos 3º, I, 7º, § 5º e 43, IV, todos da Lei nº 8.666/93, **conduz ao juízo de irregularidade da licitação**”. (TCE/SP, Primeira Câmara, TC-022751/026/11, Julgado em 22/10/2013).

Assim, requer-se a retificação do Termo de Referência para o fim de suprimir as especificações técnicas ora mencionadas, adotando-se especificações tradicionais e comuns para o mercado, ou ao menos, a identificação de 03 fabricantes que possuam os equipamentos contendo as características solicitadas.

## **VII - A OBRIGATORIEDADE DE FRACIONAMENTO DO OBJETO A SER LICITADO.** *Art. 3º, inciso II e Art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.*

Por fim, importante ressaltar a necessidade de fracionamento do objeto a ser licitado, com exclusão do equipamento Tipo XI – Plotter de corte adesivos do rol de

máquinas a serem disponibilizadas pelo licitante vencedor, em consonância com o art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002 e art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93<sup>5</sup>.

Isso porque, o equipamento Tipo XI – Plotter de corte adesivos não possui compatibilidade com o objeto da presente licitação, visto tratar-se de equipamento específico de origem chinesa, possuindo mercado próprio e totalmente diverso do mercado de equipamentos multifuncionais, impressoras e scanners.

Neste cenário, ao incluir o equipamento no presente certame, a Administração Pública não apenas restringe seu caráter competitivo, visto que diversos possíveis licitantes deixarão de participar por não possuírem experiência com a prestação de serviços para este equipamento – fato este que é agravado tendo em vista a impossibilidade de participação de consórcios -, como também deixa de cumprir com o princípio da busca pela proposta mais vantajosa, uma vez que o equipamento Tipo XI – Plotter de corte adesivos possui mercado próprio, com diversos possíveis interessados em participar de uma possível licitação.

Sobre o tema do fracionamento dos objetos dos certames, ensina o Professor Marçal Justen Filho:

“O art. 23, § 1º [da Lei nº 8.666/93], impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação [...]. Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais. Através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única”.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> § 1º. As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18ª edição. Pág. 446/447.

Diante disto, requer-se retificação do Termo de Referência, com a exclusão do equipamento Tipo XI – Plotter de corte adesivos, visto possuir mercado próprio e não guardar qualquer correspondência com o objeto licitado neste certame.

### **VIII – AS DIVERSAS ILEGALIDADES PRESENTES NOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO EXIGIDOS PELO EDITAL QUE ENSEJAM SUA RETIFICAÇÃO.**

De uma breve análise dos documentos de habilitação exigidos pelo instrumento convocatório, se faz possível notar diversas irregularidades que ensejam sua retificação.

Inicialmente, o item 6.1.2.4<sup>7</sup> c/c item 6.1.2.8.1 permite que os licitantes apresentem comprovação da regularidade fiscal e trabalhista no prazo 05 (cinco) dias úteis a contar da publicação da homologação do certame:

6.1.2.8.1. Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de 05 (cinco) dias úteis – a contar da publicação da homologação do certame (prorrogáveis por igual período); para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito; e emissão de eventuais certidões negativas (ou positivas com efeito de certidões negativas);

Ocorre que o art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, expressamente traz vedação a hipótese de os licitantes apresentarem posteriormente documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta, restando evidente que a previsão editalícia que permite a posterior entrega de documentos que deveriam constar da documentação de habilitação mostra-se ilegal.

---

<sup>7</sup> 6.1.2.4. Prova de regularidade perante o Sistema de Seguridade Social (INSS); mediante a apresentação da CND (Certidão Negativa de Débito); ou Certidão Positiva de Débitos com Efeitos de Negativa (CPD-EN);

Ressalta-se ainda que para o caso de a Administração Pública possuir dúvidas e questionamentos acerca da documentação apresentada, o mesmo art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/1993 permite a promoção de diligências em qualquer fase da licitação a fim de esclarecer ou complementar a instrução do processo e, neste mesmo sentido, o item 7.21 do Edital permite que o Pregoeiro promova quaisquer diligências julgadas necessárias à análise das propostas, da documentação, e declarações apresentadas.

Em outras palavras, além de tal previsão editalícia se mostrar ilegal, a própria legislação e cláusulas editalícias preveem mecanismos para que a Administração Pública apure e esclareça eventuais incongruências na documentação apresentada pelas licitantes, inexistindo, portanto, qualquer justificativa para a manutenção de cláusula que possibilite a entrega posterior de documentação referente a habilitação fiscal e trabalhista dos licitantes.

Neste sentido, convêm trazer ensinamentos de Jessé Torres:

A Comissão ou a autoridade **está proibida de deferir ou ordenar a diligência se esta tiver por objeto a inclusão de documento ou informação que deveria haver acompanhado a proposta (também a documentação).**

[...]

No caso do processo administrativo da licitação, cada licitante sabe, em face das exigências do edital, quais os documentos e informações que deverão estar nos respectivos envelopes. **Não os trazer significa descumprir o edital, acarretando-lhe a inabilitação ou a desclassificação da proposta.**

A proibição de serem aceitos posteriormente respeita o direito dos demais licitantes ao processamento do certame de acordo com a exigência do edital.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 7ª edição. Fls. 523 e 524.

O item 6.2.4.1, por sua vez, possibilita que estabelecimento não participante do certame execute o futuro contrato. Entretanto, tal previsão afronta o próprio propósito em se realizar procedimento licitatório, visando a contratação de proposta mais vantajosa.

Isso porque, quando da realização de um certame, a Administração Pública deve buscar não apenas aquele que possua o melhor valor para a execução dos serviços, como também aquele que atenda de maneira satisfatória as exigências previstas no instrumento convocatório, assegurando que o parceiro privado escolhido para prestar os serviços contratados possua todas as condições de satisfazer as obrigações assumidas.

É justamente neste sentido que o próprio Edital veda a possibilidade de subcontratação (item 1.2 do Edital).

Ora, a possibilidade de um terceiro que não participou do certame executar o contrato mostra-se, no mínimo, contraditória frente a expressa vedação à subcontratação.

Por fim, o item 7.5 do Edital prevê que no caso de desclassificação de todas as propostas, o Pregoeiro dará por encerrado o certame. Ocorre que, tal item viola o art. 48, § 3º da Lei nº 8.666/1993<sup>9</sup>, que prevê para o caso de desclassificação de todas as propostas a fixação de prazo de 08 (oito) dias para que os licitantes apresentem novas propostas.

Tal previsão legal, inclusive, possui consonância com o princípio da eficiência e busca pela proposta mais vantajosa, norteadoras de todas as contratações públicas, sendo certo que para o caso de desclassificação de todas as propostas, o interesse da Administração Pública deve caminhar no sentido de preservar os atos já praticados no

---

<sup>9</sup> § 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis.

curso do certame, evitando desperdício de recursos públicos já investidos para endereçamento da licitação, bem como visando a celebração de contrato com o parceiro privado que possua o maior grau de vantajosidade.

## **IX - DOS REQUERIMENTOS**

Pelo exposto, considerando que os vícios apontados na presente impugnação constituem flagrante ilegalidade, além de aptos a macular todo o procedimento, requer seja a presente impugnação acolhida para o fim de que se corrijam todos os pontos ora impugnados, suprimindo-os ou os alterando.

Outrossim, requer ainda que, com a alteração do edital, seja divulgado posteriormente este ato pela mesma forma que se deu com o texto original, reabrindo-se o prazo estabelecidos inicialmente para preparação e elaboração de propostas pelos interessados.

Finalmente, pela relevância dos fundamentos ora invocados, requer seja atribuído efeito suspensivo à presente impugnação, suspendendo o curso da presente licitação até a apreciação do seu mérito, informando-se também que foi apresentada Representação aos órgãos de controle em razão das graves irregularidades constatadas.

Termos em que, pede deferimento.

De São Paulo para Cajamar, 01 de abril de 2022.

Valéria Hadlich Camargo Sampaio  
OAB/SP 109.029

Gabrielle Rizzato Rossi  
OAB/SP 456.070