

ILUSTRÍSSIMA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS - PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA.

“Qualquer restrição em relação ao objeto da licitação deve ter como fundamento razões aptas a justificarem que a finalidade e o interesse público reclamam por tal exigência de forma irremediável. Sem tal justificativa a restrição deve ser tomada por ilegal (art. 3º, § 1º, inc. D).”

“Direcionar o edital de uma compra com as características de determinado conjunto de fornecedores não tem nenhuma convergência com o trabalho de especificar corretamente o objeto pretendido para um determinado processo de licitação.” – conforme entendimento do TCU no Acórdão 641/2004 – Plenário.

EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 4.021/2017-CPL/MP/PGJ-SRP

A PRODIMAGE TECNOLOGIA EM DOCUMENTAÇÃO DIGITAL LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ /MF sob o n.º 04.992.498/0001-77, com sede Av./Rua DESEMBARGADOR JORGE FONTANA, nº .428 bairro Belvedere, na cidade de Belo Horizonte, vem, IMPUGNAR OS TERMOS DO EDITAL, conforme facultado no art. 41, §1º e §2º da Lei 8.666/93, pelos argumentos de fato e fundamentos de direito que passa a expor::

IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

em face de dispositivos editalícios desconformes aos ditames legais, nos seguintes termos.

1. Da tempestividade

O recebimento das propostas está previsto para 11.10.2017.

Assim, a fruição do prazo de 2 (dois) dias úteis, antes da data fixada para o recebimento das propostas, findar-se-á em 09.10.2017.

Para trazer luz ao tema, vale citar a lapidar síntese proferida pelo Ministro Raimundo Carreiro do Egrégio Tribunal de Contas da União ao decidir sobre o prazo para

impugnação:

[...]

3.5 Preliminarmente, é conveniente delinear as diversas disposições normativas que regem a matéria. A Lei 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, estabelece que:

[...] Art. 41. [...]

[...] § 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

[...] Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.

Parágrafo único. Só se iniciam e vencem os prazos referidos neste artigo em dia de expediente no órgão ou na entidade.

3.6 Por sua vez, o Decreto 3.555/2000, que regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, prescreve que:

Art. 12. Até dois dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do pregão.

3.7 Por fim, o Decreto 5.450/2005, que disciplina a realização de pregões eletrônicos, define que:

Art. 18. Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica.

§ 1º Caberá ao pregoeiro, auxiliado pelo setor responsável pela elaboração do edital, decidir sobre a impugnação no prazo de até vinte e quatro horas.

3.8 Assim, observa-se que tanto a lei quanto os decretos definem que a impugnação pode ser intentada até dois dias úteis antes da realização da licitação. Da interpretação das referidas normas, que utilizam a expressão "até", pode-se concluir que o segundo dia útil anterior ao certame também deverá estar incluído no prazo (ou seja, a impugnação poderá ser apresentada inclusive no segundo dia útil que antecede a disputa).

3.9 Tal entendimento é corroborado pelo Acórdão TCU n. 1/2007 - Plenário e pelo Acórdão TCU n. 539/2007 - Plenário, que pode ser adotado como paradigma de método a ser utilizado na contagem do prazo do caso que ora se analisa:

[...] 8. Ressalto, quanto à contagem de prazo para impugnações, que, [...], deve-se excluir, e não incluir, o dia marcado para o recebimento das propostas (23/03/2006). Esse ponto, entretanto, não altera o mérito da análise, uma vez que o prazo para apresentação das impugnações era o dia 21/03/2006 (dois dias antes da data fixada para o recebimento das propostas), de acordo com o subitem 11.2 do ato convocatório (fl. 47), sendo a impugnação tempestiva. [...]

3.10 Nessa linha de raciocínio, considerando que a licitação ocorreria no dia 18/7/2011 (segunda-feira), o primeiro dia útil anterior à licitação seria o dia 15/7/2011 (sexta-feira), e o segundo seria o dia 14/7/2011 (quinta-feira), no decorrer do qual ainda poderiam ser recebidas impugnações ao edital.

Tempestiva, portanto, a presente impugnação.

2 - DO BREVÍSSIMO RELATO DOS FATOS

O Ministério Público do Estado do Amazonas, por intermédio da Procuradoria Geral de Justiça, através da Comissão Permanente De Licitação – CPL, tornou público o Pregão Eletrônico nº N° 4.021/2017-CPL/MP/PGJ-SRP, para Registro de Preços, com o seguinte objeto:

1.1. [...]O presente pregão tem por objeto a formação de registro de preços para futura aquisição de digitalizadores (scanners) de pequeno e médio porte, com garantia e assistência técnica de funcionamento, visando suprir as necessidades das unidades da Procuradoria-Geral de Justiça, pelo período de 12 (doze) meses, descrito e qualificado conforme as especificações e as condições constantes deste Edital e seus anexos....

Do exame acurado do edital Item 1 - Anexo I - Termo de Referência, foi identificada irregularidade consistente na exigência de scanners com tecnologia CCD – dispositivo de carga acoplada – e exclusão de scanners com tecnologia CMOS – semicondutor de óxido metálico complementar –, sem justificativa técnica plausível, uma vez que os scanners CMOS garantem a mesma qualidade de imagem que os scanners CCD, diferenciando-se, apenas, pela forma de leitura – tecnologia – porém, garantindo a mesma resolução de saída.

Referida restrição merece reparo pela autoridade administrativa, sob pena de prejuízo à competitividade com a exclusão da disputa de empresas aptas a fornecer equipamentos capazes de atender, com plenitude, o cumprimento da execução do objeto licitado e **a preços mais vantajosos para a Administração.**

Alerta-se que o vício do instrumento convocatório é passível de acarretar a nulidade do certame, em consequente dano ao erário e prejuízo ao interesse público defendido.

É o que se comprovará a seguir.

A) III - DA EXCESSIVA EXIGÊNCIA DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E DIRECIONAMENTO AO EQUIPAMENTO DE REFERÊNCIA

ANEXO I ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DOS EQUIPAMENTOS

Características mínimas:
a) <u>Volume diário recomendado de 7000 páginas, no mínimo;</u>
b) Suportar resolução óptica de 600dpi ou superior;
c) <u>Tecnologia de digitalização CCD;</u>



- d) Fonte de iluminação de LED;
 - e) Alimentador automático (ADF) integrado, com suporte a, no mínimo, 100 folhas de papel (80 g/m²);
 - f) Velocidade mínima de digitalização do ADF de 60ppm (simplex) e 120ipm (duplex), a 300dpi, em tons de cinza;
 - g) Velocidade mínima de digitalização do ADF de 60ppm (simplex) e 120ipm (duplex), a 200dpi, em cores;
 - h) Suporte a digitalização duplex (frente e verso) automática;
 - i) Sensor de multialimentação ultrassônico;
 - j) Suporte a gramaturas de 50 a 200 g/m², ou intervalo maior que contenha este;
 - k) Conexão USB compatível com versão 2.0;
 - l) Profundidade de saída de 256 tons de cinza e 24 bits em cores, no mínimo;
 - m) Deve suportar, no mínimo, as seguintes resoluções de saída de 150, 300, 600 e 1200 dpi;
 - n) Incluir drivers e softwares de gerenciamento e digitalização com suporte a sistemas operacionais Windows 7 e superiores;
 - o) No mínimo, suportar saída nos formatos DOC, TIFF, JPEG, RTF, PDF, PDF/A, PDF pesquisável, em uma ou múltiplas páginas;
 - p) Acompanhar software de digitalização que possibilite, a partir do computador do usuário, gerenciar configurações do equipamento, criar no mínimo 4 perfis de digitalização personalizados, editar imagens antes de salvar, permitindo visualizar, reordenar, rotacionar e excluir páginas digitalizadas, opção para excluir automaticamente páginas em branco, adicionar/remover borda, realizar orientação de página automática, ajustar cor, brilho e contraste, converter imagem e digitalização para texto (OCR) com formatação e suporte a Português do Brasil.
 - q) Alimentação bivolt (100-240V) automática, 50/-60 Hz
 - r) Garantia e assistência técnica de, no mínimo, 3
- Marca e modelo de referência: Kodak i2620**

A exigência está direcionada para a Marca e modelo de referência, qual seja, Marca e modelo de referência: Kodak i2620, por determinada tecnologia, em detrimento de outra, em lastro técnico suficientemente razoável à comprovar que a tecnologia CCD é realmente superior à tecnologia CMOS de forma que a aquisição de equipamentos com essa última tecnologia vá prejudicar a qualidade do serviço a ser executado.

A tecnologia CMOS influencia apenas na forma da leitura do documento durante o procedimento de digitalização, não impactando no resultado final que é a imagem digital gerada.

Os scanners com tecnologia CIS/CMOS para a digitalização de documentos em papel conseguem reproduzir, ou seja, gerar imagens, com equivalência iguais e em alguns casos até superiores aos seus respectivos similares que utilizam tecnologia CCD, ou seja, se um documento for digitalizado a 300dpi em um scanner CIS/CMOS e este mesmo documento ser digitalizado em um outro scanner já com tecnologia CCD, o resultado final não haverá qualquer diferença que seja pelo menos perceptível a olho nu, e isto pode ser aferido pela CONTRATANTE em testes práticos ou até mesmo por laboratório especializado, pois o que interessa neste caso é garantir a resolução tanto de leitura quanto a de saída e esta resolução medida em DPI's é garantida pelo scanner com tecnologia CIS/CMOS.

Tecnicamente não existe qualquer normatização, ISO, ANSI, ou qualquer outra

documentação técnica de referência que aponte que para a digitalização de documentos em formato papel deva-se utilizar equipamentos de digitalização com tecnologia CCD, portanto mantendo esta exigência a única coisa que este respeitável órgão conseguirá é restringir a competitividade do certame, não obtendo qualquer benefício e sim malefício pois diminuindo a competitividade certamente trará majoração no custo.

Em consulta ao fabricante, foram apostados diversos requisitos técnicos e de qualidade, nos quais a tecnologia CIS/CMOS se apresenta superior à tecnologia CCD, quais sejam:

CIS / CMOS Vantagens

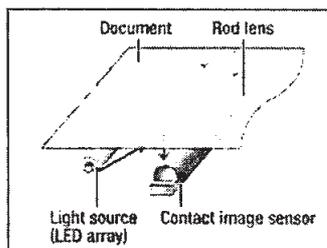
- menor custo
- alta confiabilidade
- alta produtividade
- mais compacto
- de alta resolução óptica
- alta MTF (contraste) linhas mais nítidas
- não distorção da lente

Abaixo detalhamento técnico extraído de documentação internacional, mostrando de forma gráfica o funcionamento do elemento CIS:

High-Precision CIS

High-quality image data

A CIS (Contact Image Sensor) equipped with a CCD is used for the high-luminous lamp and scanning element. This high-precision CIS enables higher-quality image scanning.



CCD Desvantagens

- alto custo
- tecnologia complexa e frágil
- pelo menos duas vezes o tamanho da tecnologia CIS
- requer frequente costura e calibração
- baixas resoluções ópticas

- baixa MTF (contraste) linhas borradas
- distorção da lente

Com efeito, a manutenção da especificação impugnada, estará privilegiando os scanners mencionados em edital em detrimento a outros equipamentos de mercado que são equivalentes e produzem resultados – digitalizações – com a mesma resolução de saída, que é o que de fato interessa na digitalização dos documentos, onde se busca que o scanner consiga gerar a imagem na resolução desejada pelo órgão, no caso, até 600 dpi.

Não é demais lembrar que de acordo com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o que está previsto no Edital deve nortear a decisão do gestor público, não havendo discricionariedade para interpretações fora do previsto em edital.

Dessa forma, pugna-se para a retificação do edital nesse ponto, sob pena de transgressão aos princípios da legalidade, vinculação ao instrumento convocatório, transparência e julgamento objetivo. É vedado realizar licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório. Veja-se:

O TCU determinou a órgão jurisdicionado que, ao exigir certificações como parte da especificação de produtos de tecnologia da informação, permita a apresentação, em substituição, de certificações similares, que **cumpram a mesma finalidade** ou atestem as mesmas funcionalidades, salvo motivo justificado em contrário, com fundamento na Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II, e Decreto 3.555/2000, Anexo I, art. 8º, inciso I, bem assim no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e no art. 6º, inciso IX, alínea “c”, da Lei 8.666/1993.¹

Na mesma linha caminha a doutrina de Marçal Justen Filho [JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a lei de licitações e contratos administrativos. 10a. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 273]:

(...) as avaliações da Administração têm de ser rigorosamente objetivas. Não podem ser influenciadas por preferências subjetivas, fundadas em critérios opinativos. A Lei volta a reprovar escolhas fundadas na pura e simples preferência por marcas.

(...) Em suma, não há reprovação legal à utilização da marca como meio de identificação de um objeto escolhido por suas qualidades ou propriedades intrínsecas. A Administração deve avaliar o produto objetivamente.

Poderá valer-se da marca como forma de identificação do objeto que escolheu, desde que tal escolha tenha sido baseada em características pertinentes ao objeto.

O que se reprova de modo absoluto é a contaminação da escolha do objeto pela influência publicitária que uma marca apresenta, especialmente agravada numa sociedade em que os processos de ‘marketing’ são extremamente

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1605/2009 – Plenário.



*eficientes. Em última análise, a Lei veda a escolha imotivada. Quando o critério de decisão é simplesmente a marca, existe decisão arbitrária.*¹

No caso em tela, não se trata de condenar a correta descrição ou mesmo a indicação da marca como referencia de qualidade do material a ser adquirido.

Questiona-se a impossibilidade de fornecimento de outra marca, pois subentende-se que marca similar com o mesmo padrão de qualidade não será aceita pela Administração, em descompasso com art. 15, §7º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.

Portanto, apesar de ser aceitável a indicação da marca como referência de qualidade do material a ser adquirido, com a respectiva menção expressa a produtos compatíveis, não se admite a exigência de marca específica, conforme consta no termo de referencia.

A adição dos termos 'ou similar', 'ou equivalente', 'ou de melhor qualidade' a descrição dos itens no Termo de Referencia e o devido aceite de produto similar e/ou de qualidade superior na entrega, sanaria a impropriedade verificada.²

A mesma Corte de Contas possui jurisprudência pacificada no sentido de que as exigências de especificações técnicas não devem extrapolar ao atendimento das necessidades específicas da administração, *in verbis*:

As exigências quanto às especificações técnicas de determinado produto a ser adquirido devem ser somente aquelas indispensáveis ao atendimento das necessidades específicas da administração em termos de desempenho, durabilidade, funcionalidade e segurança.³

Atente para as especificações técnicas sugeridas pelas unidades demandantes, de modo a **realizar confrontações com os produtos existentes no mercado**, de forma a evitar que sejam elas responsáveis por, via indireta, indicar bens de marcas ou características sem similaridade, **com direcionamento indevido da licitação para produto ou fornecedor específico**.⁴

Importante destacar que a jurisprudência do TCU vincula os Estados e Municípios, conforme Súmula 222 que dispõe:

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.⁵

Conforme visto, a referida exigência é ilegal, merecendo ser revista.

1. DAS CONCLUSÕES

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2401/2006 – Plenário.

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2476/2008 – Plenário.

⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1553/2008 – Plenário.

⁵ Disponível em:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/BTCU_ESPECIAL_06_DE_04_12_2007_SUMULAS.pdf.

Rua Desembargador Jorge Fontana 428 / 903 – Belvedere – Belo Horizonte – MG – CEP 30.320-670

E-mail: prodimage@prodimage.com.br

Toda licitação, tal como prevê o seu Estatuto Geral,⁶ tem como finalidade a **seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública**, ou seja, objetiva contratar o participante que possua melhores preços e qualidade do objeto, conforme as normas do edital.

A qualidade da imagem do scanner – dado objetivo – é mensurada pela quantidade de pixels. Ou seja, quanto maior a quantidade de pixels – quantidade de pontos na imagem – maior será a sua resolução.

A licitação também está condicionada ao atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo,⁷ e os correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade, tudo em consonância com o art. 37 da CF/88.⁸

Marçal Justen Filho,⁹ corrobora o entendimento de que não se deve fazer exigências restritivas no edital, ao afirmar: *“também não se admitem requisitos que, restritivos à participação no certame, sejam irrelevantes para a execução do objeto licitado. Deve-se considerar a atividade principal e essencial a ser executada, sem maiores referências ou detalhamentos.”*

Assim, **caracteriza significativa restrição a participação de licitantes, contribuindo negativamente para o devido julgamento objetivo do certame**, a exigência constante do item impugnado das especificações técnicas do Termo de Referência.

Nesse sentido, se posicionou o Superior Tribunal de Justiça,¹⁰ *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. EDITAL.

1. As regras do edital de procedimento licitatório devem ser interpretadas de modo que, sem causar qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, **possibilitem a participação do maior número possível de concorrentes, a fim de que seja possibilitado se encontrar, entre várias propostas, a mais vantajosa.**

Assim, entende-se que o Edital deve se pautar pela observância das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, que é o quanto basta para a devida aferição da capacidade das empresas de permanecerem na disputa e levarem ao bom termo um futuro contrato com a Administração Pública.

⁶ BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília-DF, 22 jun. 1993 e republicado em 6 jul. 1994 e retificado em 6 jul. 1994.

⁷ Idem.

⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Organização dos textos e índice por J. U. JACOBY FERNANDES. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. “Art. 37. A administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] XXI – ressalvados os casos específicos na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, como cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas das propostas, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações [...]”. (grifos nossos)

⁹ FILHO, Marçal Justen. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 9 ed., Dialética, 2003.

¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 5.606/DF. Relator: Ministro José Delgado, primeira seção, *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 10 ago. 1998, p. 4.



Desta forma, sob pena de ver frustrada a licitação, por vício resultante de exigência ilegal, deve ser deferida a presente **impugnação** para alterar o instrumento convocatório, com a retificação do item impugnado.

2. DO PEDIDO

Por todo o exposto, e demonstrada à ilegalidade da exigência contida no Edital, vem a impugnante requerer o conhecimento e acolhimento da presente impugnação, a fim de seja excluída do instrumento convocatório a especificações hostilizadas, ou a sua retificação para aceitar equipamentos com tecnologia além da CCD ou de **desempenho similar como o CMOS/CIS** e, sob pena de viciado todos os demais atos do processo licitatório.

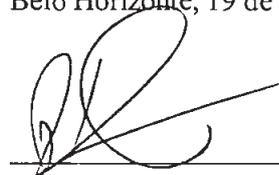
Em não sendo entendido que deva proceder com esta retificação, que apresente argumentos técnicos mediante referências bibliográficas com conteúdo técnico inquestionável que comprove a afirmação do Tribunal de que a tecnologia CCD é de melhor qualidade que a tecnologia CMOS/CIS e por isto estas exigências seriam necessárias.

Sendo a presente Impugnação deferida, requer a republicação do Edital.¹¹

Requer-se, ademais, o julgamento da presente impugnação no prazo legal de 24 horas,¹² e caso não venha a ser julgada, pelo menos até a data fixada para abertura dos envelopes, a **suspensão** do procedimento licitatório, até que sejam formalmente apreciadas as presentes razões.

Termos em que pede deferimento.

Belo Horizonte, 19 de outubro de 2011



ZULEICA DO ESPIRITO SANTO SOARES
RG nº 5.221.537 e CPF/MF sob o nº 912.664.512
DIRETORA FINANCEIRA E RH

04.992.498/0001-777
PRODIMAGE TECNOLOGIA EM
DOCUMENTAÇÃO DIGITAL LTDA
RUA DESEMBARGADOR JORGE FONTANA, 428 - SALA 903
BAIRRO BELVEDERE - CEP 30320-670
BELO HORIZONTE - MG

¹¹ Nos termos do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/1993.

¹² Conforme norma preconizada no art. § 1º do art. 12 do Decreto nº 3.555/2000.