



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS

Avenida Coronel Teixeira, 7995 - Bairro Nova Esperança - CEP 69037-473 - Manaus - AM - www.mpam.mp.br

### DECISÃO Nº 29.2017.CPL.0136476.2017.003827

IMPUGNAÇÃO INTERPOSTA AOS TERMOS DO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO N.º 4.021/2017-CPL/MP/PGJ, PELA EMPRESA PRODIMAGE TECNOLOGIA EM DOCUMENTAÇÃO DIGITAL LTDA., EM 06/10/2017. PRESSUPOSTOS LEGAIS: LEGITIMIDADE E INTERESSE DE AGIR, A EXISTÊNCIA DE UM ATO ADMINISTRATIVO, FUNDAMENTAÇÃO E TEMPESTIVIDADE ATENDIDOS.

#### 1. DA DECISÃO

Analizados todos os pressupostos de admissibilidade e os aspectos objeto da peça dirigida, esta **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**, com fundamento no artigo 13, § 1.º do ATO PGJ N.º 389/2007, decide:

a) **Conhecer** da peça apresentada pela empresa **PRODIMAGE TECNOLOGIA EM DOCUMENTAÇÃO DIGITAL LTDA.**, aos termos do edital do Pregão Eletrônico n.º 4.021/2017, pelo qual se busca 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.*

b) **No mérito, reputar esclarecida** a oposição, **negando-lhe provimento**, entretanto, conforme discorrido na presente peça;

c) **Manter o edital e a data de realização do certame, uma vez que não houve nenhuma alteração do objeto**, em consonância com o art. 21, § 4º da Lei n.º 8.666/93.

#### 2. DO RELATÓRIO

##### 2.1. DAS RAZÕES DO ESCLARECIMENTO

Adentrou nesta Comissão Permanente de Licitação, no dia 06/10/2017, impugnação interposta aos termos do Edital do Pregão Eletrônico n.º 4.021/2017-CPL/MP/PGJ, apresentado pela empresa **PRODIMAGE TECNOLOGIA EM DOCUMENTAÇÃO DIGITAL LTDA.**, questionando disposição específica do procedimento licitatório, relatando em sua peça, todas as razões de sua irrisignação. Eis, em suma, a transcrição do teor da solicitação:

#### 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."

[...]

Termos em que pede deferimento.

Belo Horizonte, 19 de outubro de 2017.

ZULEICA DO ESPÍRITO SANTO SOARES

## **2.2. DOS PRESSUPOSTOS LEGAIS**

*Ab initio*, é necessário observar se o interessado atende às exigências emanadas do repositório legal das licitações públicas, particularmente, aquelas decorrentes do texto dos §§ 1º e 2º, do art. 41, da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 13 do ATO PGJ Nº. 389/2007.

Rezam esses dispositivos que qualquer cidadão e/ou pretense licitante é parte legítima para impugnar edital de licitação, desde que o façam, respectivamente, até o **até o quinto e segundo dia útil** anterior à data fixada para a realização da sessão inaugural do certame.

Dessa regra se desdobram alguns requisitos que devem ser adimplidos quando de eventual impugnação dirigida ao órgão público licitante, são eles: legitimidade, interesse, a existência de um ato administrativo, fundamentação e tempestividade.

O primeiro desses pressupostos dispensa maiores comentários ante a clarividência da norma mencionada alhures, isto é, *qualquer cidadão é parte legítima*.

Obviamente, o segundo requisito apontado decorre dessa acepção de legitimidade, pois mesmo que não se trate de pretense licitante com interesse concreto e pontualmente direcionado às regras do cotejo, o interesse da parte legitimada pela regra sobredita pode estar revestido do mero e simples anseio de se satisfazer com o cumprimento estrito da lei.

Na verdade, cremos que a intenção do legislador foi justamente a de conferir ao procedimento licitatório o mais amplo, acessível e rigoroso sistema de fiscalização.

O terceiro ponto a ser observado decorre certamente da consequência lógica do instituto ora em estudo. É dizer, só se pode questionar, esclarecer ou impugnar algo que existe. *In casu*, um ato administrativo instrumentalizado sob a forma de um documento público.

Consequentemente, eventual objeção a um ato administrativo deve trazer consigo suas razões fundamentais específicas, mesmo que simplesmente baseada em fatos, de forma a evitar que a oposição seja genérica, vaga e imprecisa. A peça em análise preencheu, também, esse requisito ao indagar pontualmente o entendimento de determinada regra do edital.

Por derradeiro, há o pressuposto que condiciona o exercício dessa faculdade a determinado lapso temporal, de forma que, ultrapassado o limite de tempo em que se poderia interpor

os questionamentos reputados necessários, deixa de existir o direito conferido pela Lei àquela particular situação.

No caso corrente, a manifestação partiu de pretensos licitantes e, por isso, o juízo de admissibilidade deve lastrear-se nas disposições do §2º, art. 41 da Lei Licitatória.

Com termos semelhantes dispõe, também, os subitens 12.1 do Edital, estipulando que

12.1. Até o dia 06/10/2017, 02 (dois) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório pelo e-mail: licitacao@mpam.mp.br, ou pelos facs-símiles nº (92) 3655-0743 ou 3655-0701, no horário local de expediente da Instituição, das 8 às 14 horas.

Faz-se mister, contudo, elucidar os critérios utilizados na contagem dos prazos estabelecidos no instrumento convocatório, valendo-se, para tanto, de lição do mestre Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>1</sup>, cujo excerto segue abaixo:

“A contagem do prazo para impugnação se faz com a observância da regra geral do art. 110 da Lei nº 8.666/93, tendo por termo inicial a data estabelecida para a apresentação da proposta”<sup>2</sup>. Para facilitar o entendimento, exemplifica-se a seguinte situação:

O dia 19 foi fixado para a realização da sessão e, na forma da contagem geral de prazos, não se computa o dia do início. O primeiro dia na contagem regressiva é o dia 18; o segundo, o dia 17. Portanto, até o dia 16, último minuto do encerramento do expediente no órgão, poderá o licitante e qualquer cidadão impugnar o edital ou requerer esclarecimentos. (...)

Caso a impugnação seja oferecida fora do prazo, não deve ser conhecida com essa natureza, mas merece ser respondida, como qualquer documento que é dirigido à Administração.

Na mesma tônica, vejamos trecho do julgado exarado pelo Corte de Justiça do Estado do Acre em Agravo de Instrumento:

(...) Em hipóteses como a da espécie em tela, a forma de contagem obedece à regra geral constante do CPC, segundo a qual exclui-se do cômputo o dia do início e inclui-se o do vencimento (art. 184, caput). O traço distintivo, porém, reside no fato de que durante o período de transcurso do prazo é proibida a prática do ato. (...) o prazo referido nos dispositivos legais em destaque é chamado de regressivo, ou inverso. Isso porque a respectiva contagem se dá para trás com a finalidade de impor um limite temporal na prática do ato que não seja dentro do período proibido. (...) No caso vertente, a abertura da sessão pública do Pregão Presencial nº 088/2008 foi aprazada para o dia 18 de dezembro de 2008, quinta-feira. Sendo assim, contando o prazo regressivamente a partir do dia 17, o último dia para impugnação do ato convocatório em questão seria o dia 15 de dezembro de 2008, isto porque o dia 16 de dezembro de 2008 foi o último dia proibido para a prática do ato. (TJ/AC, AI nº 2009.0000052, Rel. Des. Adair Longuini, j. em 12.05.2009.).

Vê-se, portanto, que, a partir de uma interpretação finalística do dispositivo legal ao norte especificado, a intenção do legislador foi justamente a de disponibilizar à Administração um tempo mínimo suficiente para a apreciação de eventuais recursos, neles inclusos impugnações e/ou pedidos de esclarecimentos, sendo assinalado para cada uma das hipóteses normativas prazos razoáveis para a tomada de decisões.

À luz dessas considerações, conforme já se disse alhures, a interessada interpôs a solicitação em 06/10/2017, às 12h.52min. Logo, a peça trazida a esta CPL é tempestiva.

Sendo assim, passemos à análise do pedido.

### **3. RAZÕES DE DECIDIR**

Vale ressaltar, em caráter preliminar, que as disposições constantes do instrumento convocatório procuram alinhar-se, estritamente, aos auspícios dos princípios e regras legais que disciplinam o procedimento licitatório, estabelecidos quer na **Lei n.º 8.666/1993**, Estatuto Nacional de Licitações e Contratos Administrativos, quer na **Constituição Federal de 1988**, bem como, frisa-se, seguindo-se os mais lúcidos preceitos da doutrina de escol e da jurisprudência majoritária.

Nesse sentido, é mister recordar que o dever administrativo de adotar critérios claros, objetivos e legais durante a análise das documentações dos concorrentes em uma licitação decorre da obrigação da Administração Pública manter plena transparência de seus atos, a fim de definir qual a licitante reúne condições de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento de seus deveres, sem desviar-se da observância necessária do princípio da igualdade entre os licitantes, estimulando o caráter competitivo da licitação, constante no artigo 3.º da Lei n.º 8.666/93, abaixo disposto:

*“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”  
(g.n.)*

Da análise dos pedidos colacionados, infere-se que as dúvidas suscitadas aludem pontualmente à especificação do objeto descrita na letra “c” do Item 1 do Anexo Único - Especificações Técnicas do Termo de Referência n.º 005.2017.SEAL, razão pela qual foi a pergunta submetida ao exame e manifestação da equipe técnica emissora do citado documento integrante do Edital ora questionado. Eis os termos da indagação e da resposta da **DIRETORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO – DTIC** desta Instituição, por intermédio de representante do **Setor de Infraestrutura e telecomunicações – SIET**, da **Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação - DTIC**:

Bom dia.

Em atenção ao pedido de impugnação recebido, seguem considerações abaixo sobre cada um dos motivos citados, quais sejam, a exigência, nas especificações técnicas do ITEM 1, " DIGITALIZADOR DE

MÉDIO PORTE (SCANNER)", do edital do pregão eletrônico 4021/2017-CPL/MP/PGJ-SRP, de uso da tecnologia de digitalização CCD, em detrimento da CIS/CMOS, e o suposto direcionamento para para o equipamento de referência, de marca Kodak.

Primeiramente, não há como supor que houve direcionamento exclusivo para o equipamento de referência, Kodak i2620, porque existem outros fabricantes que oferecem equipamentos que atendem às especificações exigidas no edital. Seguem dois modelos diferentes, com links para os sites dos seus fabricantes:

\* Fujitsu, FI-7460 (<http://www.fujitsu.com/br/products/computing/peripheral/scanners/fi/departamental/fi7460/index.html#a03>);

\* Avision, AV320E2+ (<https://www.avision.com/motion.asp?siteid=100407&lqid=7&menuid=10075&prodid=121330&cat=9>).

Deste modo, e como costumeiramente é o intuito inicial das especificações técnicas realizadas por esta DTIC, pode-se verificar que não há restrição de competitividade ou qualquer limitação direcionada exclusivamente a um fabricante.

Ademais, o modelo de referência foi utilizado única e exclusivamente por se tratar do modelo ainda em comercialização equivalente ao que está sendo utilizado nesta PGJ com altíssima satisfação, seja em qualidade das digitalizações, seja em velocidade, além da baixa taxa de defeitos.

Quanto à afirmação de que não existe uma tecnologia clara e absolutamente superior para a digitalização, o requerente está correto, não há. Cada tecnologia possui, como também exposto no pedido, vantagens e desvantagens bem conhecidas, como pode-se conferir em outras avaliações e comparativos, utilizados durante o processo de criação do termo de referência, disponíveis em:

\* [http://www.imageaccess.de/\\_WhitePapers/PDF/WhitePaper\\_CCD\\_or\\_CIS.pdf](http://www.imageaccess.de/_WhitePapers/PDF/WhitePaper_CCD_or_CIS.pdf)

\* <http://www.varianiran.com/en/news-single/Compare-CCD-vs-CIS-Scanner-Technologies/15>

Resta, portanto, escolher entre uma ou outra tecnologia de acordo com os tipos de utilização demandadas pela atividade em que os equipamentos serão utilizados. Como pode-se observar e inferir pelos itens do edital, ITEM 1, "DIGITALIZADOR DE MÉDIO PORTE (SCANNER)", e ITEM 2, "DIGITALIZADOR DE PEQUENO PORTE (SCANNER)", onde apenas o primeiro possui maiores exigências técnicas, incluindo a relativa à tecnologia de digitalização, as especificações e a separação dos itens visa justamente abranger, com o melhor custo/benefício, todas as demandas das diversas unidades desta PGJ.

Em condições ideais - digitalização de documento legível, em papel ofício ou A4 limpo e sem marcas - realmente não haverá diferença perceptível a olho nu no resultado de uma ou outra tecnologia. Neste caso, o equipamento especificado em qualquer dos itens do edital

obteria resultado indiferenciável a olho nu e seria possível, discricionalmente, indicar "desperdício" exigir uma tecnologia comprovadamente mais cara (CCD). Entretanto, existem diversos outros tipos de documentos que são digitalizados nas diversas unidades desta PGJ, com especial atenção para documentos com itens manuscritos, com marcas no papel, em papéis antigos, em jornais, etc. Nestes casos adversos, não incomuns no dia a dia de algumas unidades deste órgão, a tecnologia de digitalização CIS/CMOS é conhecidamente inferior ou de utilização bastante dificultada.

Quaisquer outras dúvidas técnicas, estamos à disposição.

Theo Ferreira Pará  
**SIET/DTIC**

O insigne Tribunal de Contas da União, mediante Acórdão nº 2829/2015 - TCU – Plenário, ao tratar do direcionamento de licitação, apresenta o referido vício da seguinte forma:

O direcionamento da licitação pode ocorrer, por exemplo, mediante a utilização de critério subjetivo, o favorecimento a alguma empresa, a preferência inadequada por determinada marca, a ausência do devido parcelamento ou o **estabelecimento de exigências excessivas/limitadoras.** (g. n.)

Mais adiante, porém, a egrégia Corte de Contas esclarece, no mesmo *decisum*, o seguinte:

O direcionamento na descrição do objeto caracteriza-se pela inserção, no instrumento convocatório, de **características atípicas** dos bens ou serviços a serem adquiridos. (g. n.)

No mesmo prumo, assegura e arremata aquela notável Corte de Contas:

A descrição do objeto de forma a atender às necessidades específicas da entidade promotora do certame não configura direcionamento da licitação, mormente quando não há no edital injustificada indicação ou mesmo menção de marca específica e quando se verifica no mercado a existência de outros modelos que poderiam atender completamente as especificações ali descritas.

Conforme exposto alhures, resta nítido, tanto na resposta do setor competente quanto nas citações do mencionado acórdão, o exato cumprimento de todas as etapas da fase interna da licitação, bem como o atendimento às recomendações daquele ilustre Tribunal de Contas, não devendo prosperar, portanto, o argumento da impugnante de excessiva exigência de especificações técnicas e consequente direcionamento do objeto do procedimento em epígrafe.

A resposta do setor responsável pelo pedido de aquisição apresenta, em sua extensão, os estudos realizados, bem como outras marcas de equipamentos comercializados no mercado que

plenamente atendem as demandas desta Instituição Ministerial. Ainda, esclarece as razões pela escolha da tecnologia questionada, além dos aspectos técnicos, também com a propriedade de quem operacionaliza o equipamento, diariamente, nas diversas demandas deste *Parquet*.

Nesse ínterim, não cabe ao fornecedor, principalmente sem qualquer estudo prévio da realidade desta Organização Ministerial, determinar o que seria melhor para esta Administração, pois, no intuito de comercializar seus produtos e sob a arguição de garantia de competitividade do certame, poderia induzi-la a grave erro e conseqüente desatendimento ao interesse público.

Portanto, *in casu*, para fins de cumprimento da exigência referente à especificação descrita na letra “c” do Item 1 do **Anexo Único - Especificações Técnicas** do Termo de Referência n.º 005.2017.SEAL, na senda em que se manifestou o r. representante do Setor de Infraestrutura e telecomunicações - SIET desta Casa, **as licitantes deverão ofertar para o Item 1, especificamente, equipamento com tecnologia de digitalização CCD.**

À luz das razões ora delineadas, este Pregoeiro, em cumprimento ao “**item 12**” do ato convocatório, considera esclarecidas as solicitações, reputando, portanto, desnecessária a retificação do edital quanto aos pontos ora objetados, dando prosseguimento ao certame até o seu desiderato.

#### **4. CONCLUSÃO**

Dessarte, recebo a impugnação feita pela empresa **PRODIMAGE TECNOLOGIA EM DOCUMENTAÇÃO DIGITAL LTDA.**, dela conhecendo e, no mérito, **negar-lhe** provimento.

Considerando que o teor da presente decisão não afeta a formulação das propostas por parte dos pretensos licitantes, conforme preleciona o artigo 21, § 4º, da Lei n.º 8.666/93, **mantém-se a realização do cotejo na data original, conforme publicação oficial, a fim de dar-se prosseguimento aos demais atos providenciais.**

É a decisão.

Manaus, 10 de outubro de 2017.

**Maurício Araújo Medeiros**

*Pregoeiro – Portaria n.º 1092/2017/SUBADM*

1In Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico, Editora Fórum, 1ª edição, 3ª tiragem, 2004, págs. 503/504.

2Art. 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.



Documento assinado eletronicamente por **Maurício Araújo Medeiros, Secretário(a) da Comissão Permanente de Licitação - CPL**, em 10/10/2017, às 19:20, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no link [http://sei.mpam.mp.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mpam.mp.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **0136476** e o código CRC **D694FD09**.

---