



PROCESSO N.º: 01.057370.20.44

PREGÃO ELETRÔNICO N.º: 037/2020

OBJETO: Prestação de serviços de reprografia (impressão, cópia) e digitalização, em multifuncional nova ou seminova/usada (em perfeitas condições de uso), instalada e mantida em 325 locais indicados pela Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, conforme quantitativo e especificações técnicas mínimas exigidas em cada lote, por franquia global definida em cada lote, incluindo fornecimento de relatório semanal, por e-mail, do consumo de franquia em cada equipamento e reposição de insumos compatíveis com a franquia, conforme descrição detalhada constante nos anexos deste edital.

ASSUNTO: Impugnação aos termos do edital.

IMPUGNANTE: Simpress Comércio, Locação e Serviços Ltda.

1 ADMISSIBILIDADE

Impugnação aviada a tempo e modo, proposta nos termos do edital e da legislação aplicável.

2 DO ITEM IMPUGNADO

Em apertada síntese, a Impugnante aduz:

1) Que deve ser excluída do edital a possibilidade dos licitantes ofertarem equipamentos usados.

1.1. *Assevera que “a permissividade acima trazida em edital, além de ser inédita em se tratando de licitações públicas, não traz qualquer tipo de benefícios a este órgão, apenas privilegia indevidamente a atual fornecedora da casa, praticamente determinando a sua vitória no certame, sem garantir contudo, a qualidade final dos serviços prestados até o final de todas as renovações contratuais possíveis”;*

1.2. *Alega que “devido as novas tecnologias e a inclusão do processo digital, vale apenas analisar a exigência de tecnologias de equipamentos em linha de produção e mais condizentes, que possibilitam integrar a este novo cenário, tendo em vista que o custo da contratação não terá um valor com diferença tão acentuada e, sim, uma melhor oferta”;*

1.2.1. *“Sem dúvidas deve ser incluindo uma solução de gestão de ordem de serviços e solução de bilhetagem, que proporcionem a este órgão maior gestão do contrato e*



segurança nas apurações necessárias, além do controle de consumo, tanto para fins de apuração de pagamentos quanto dos usuários finais (controle interno)” (SIC).

1.3. Alega que *“será CLARAMENTE privilegiada, aquela empresa que atualmente executa os contratos cujo objeto assimilam-se com o presente pregão, isto porque já tem as informações, pela prática e pela execução dos referidos serviços, que o Edital deixa de fornecer aos demais licitantes”;*

1.3.1. *“Sendo assim, não há que se falar na manutenção da cláusula que permite a entrega de equipamentos seminovos por conta dos privilégios que tal medida concede única e exclusivamente a atual empresa contratada”.*

2) Assevera que é indevida a divisão do objeto licitado em vários lotes;

2.1. *“É sabido deste órgão que eventual parcelamento ou adjudicação por itens não deve ser levado a termos absolutos, pois a divisão da pretensão contratual, em alguns casos, pode prejudicar a economia de escala e gerar outros custos relacionados aos diversos contratos, além de potencializar riscos e dificuldades na gestão de uma pluralidade de contratos autônomos para atendimento da mesma pretensão contratual”;*

2.2. Que *“não restam dúvidas de que há plena justificativa para a composição do certame em um lote único, sendo que os itens comprovadamente possuem a mesma natureza, sendo que há um elevado quantitativo de empresas brasileiras que encontra-se aptas ao pleno atendimento ao processo licitatório e que o formato de lote único é mais vantajoso para a esta Administração”.*

3) Que *“o edital prevê uma franquia mensal que corresponde a produção atual de todas unidades da Secretaria de Educação, contemplando o seu volume máximo estimado, sendo que o licitante vencedor receberá a importância desta franquia independente do consumo ter sido inferior a ela ou não” e que “o processo também NÃO PREVÊ a oferta de excedente, para os casos em que o consumo for superior a franquia contratada”;*

3.1. Que *“temos aqui graves erros de medição de consumo, primeiro por haver um compromisso fixado no consumo máximo estimado para todas unidades, segundo que não há previsão de excedente conforme é adotado pelos órgãos públicos, em especial o*



recomendado pelo ministério do planejamento para os órgãos federais, afetando de forma abrupta o erário público com possíveis pagamentos de serviços não utilizados”;

3.2. Alega que *“o ministério do planejamento recomenda que a franquia seja fixada em 60% e, 40% de excedente, do volume previsto de consumo, assim não havendo prejuízo para o órgão contratante e a garantia de produção mínima para a empresa contratada, este modelo possibilita que as empresas licitantes possam fazer a sua melhor oferta no momento da licitação, com base nesta previsão”;*

3.3. *“Ainda, analisando o funcionamento do ambiente de Secretaria de Educação, informamos na qualidade de fornecedor para fins de sugestão, que a modalidade mais condizente para este órgão é Taxa Fixa + Produção, pois o contratante pagará um valor fixo pelo serviço do aluguel dos equipamentos (incluindo todos os custos de atendimento), e a produção realizada em cada equipamento”;*

3.3.1. Que *“este modelo sugerido é mais vantajoso devido o órgão pagar somente a produção consumida, principalmente nos períodos de férias, tornando mais coerente a prestação do serviço, conforme pode ser validado nos contratos anexos”.*

4) Requer a procedência das razões de impugnação e a alteração do edital nos itens impugnados.

Resumidamente, são as alegações.

3 DO MÉRITO:

Em apertada síntese, a Impugnante alega que a possibilidade prevista no edital para que os licitantes ofertem equipamentos usados não trás qualquer benefício ao Município, além de privilegiar indevidamente a atual fornecedora do objeto licitado. A empresa assevera ainda que o edital deveria prever a exigência de equipamentos que possuíssem tecnologias atualizadas e de última geração, como *“uma solução de gestão de ordem de serviços e solução de bilhetagem (...)”.*

A Impugnante também aduz que a separação do objeto em lotes da forma como está apresentada no edital intenta contra a economicidade e a busca pelo melhor preço. Por fim, afirma que o edital



é omissa quanto ao acerto de franquias ao final do período, devendo ser incluída a adoção de medição de consumo da forma franquia + excedente.

Realizada consulta junto à Secretaria Municipal de Educação, órgão responsável pela elaboração do termo de referência, esta exarou o seguinte Parecer (documento constante nos autos):

“1. DOS PRIVILEGIOS ANTIISONOMICOS A ATUAL CONTRATADA.

Primeiramente, cumpre esclarecer ao licitante que a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte – SMED não possui contrato de prestação de serviços reprográficos para atender as demandas das escolas da Rede Municipal de Educação – RME.

Hoje, estes serviços são contratados diretamente pelas Caixas Escolares, que possuem autonomia para escolher a empresa que melhor lhes atendem. Temos conhecimento de que existem 42 empresas que prestam este serviço para as escolas. Portanto, não há que se falar em favorecimento de uma empresa porque o mercado neste momento não está concentrado e sim pulverizado, não havendo que se falar em concentração de qualquer benefício para algum prestador de serviço em particular.

2. DA INDEVIDA ACEITAÇÃO DE EQUIPAMENTOS USADOS

Quanto à não exigência de equipamentos novos, há de se observar que o foco da licitação não são as máquinas. O que se pretende com este certame não é a locação de máquinas e sim o fornecimento de serviços de reprografia. Assim, resguardada a qualidade da cópia e a ininterrupção do serviço, não interessa se o maquinário é novo ou usado, podendo ser substituído por outro a qualquer momento ao longo do contrato, caso a prestação de serviço não esteja satisfatória.

Há que se destacar, neste momento de pandemia, a antieconomicidade de se obrigar a aquisição de máquinas novas pelos licitantes, em razão do desequilíbrio do valor do dólar e das dificuldades de importação. Assim, a decisão da Administração foi, realmente, centrar na qualidade do serviço e não em características dos equipamentos que honrariam o custo sem justificativas de



qualidade, uma vez que exigimos a prestação contínua, independente da máquina.

3. DA AUSENCIA DE ACERTO DE FRANQUIAS AO FINAL DO PERIODO.

Sobre o sistema de bilhetagem, em que pese ser uma ótima prática adotada em contratos administrativos, foi adotada uma diretriz pedagógica que determina limites recomendáveis de cópias que serão trabalhados com cada faixa etária e a escola que descumprir estará expondo seus alunos à ausência de outras técnicas de ensino.

Neste sentido, foi realizado um estudo considerando qualidade de ensino x número de alunos por escola x faixa etária x consumo mensal atual, o que possibilitou que o quantitativo mensal de papel fornecido às escolas fosse proporcional ao limite de cópias, não permitindo a utilização acima do recomendado e ora licitado.

O controle deste limite denota a qualidade da própria gestão escolar pedagógica. Eventos que justifiquem algum excesso em determinado mês serão compensados pela franquia entre as escolas do mesmo lote.

Assim, não há necessidade e é desaconselhável do ponto de vista pedagógico que haja cópia excedente, até porque não haveria nem saldo de estoque de papel nas escolas para este excesso.

Outra particularidade existente na rede é o controle de cópias realizado pelos gestores escolares, que são responsáveis pela autorização do serviço e produzem relatórios dos pedidos encaminhados aos mecanógrafos por cada docente. Ninguém mais solicita cópias além dos professores. Portanto, a gestão por e-mail semanal é suficiente para que haja controle central dos consumos, a fim de alertar a gestão sobre qualquer irregularidade. Escolas são diferentes de repartições públicas, onde o uso coletivo da máquina por dezenas de atores entre servidores, terceirizados, estagiários, exige rigor no controle por bilhetagem. Em escolas, o controle é íntimo à sala dos professores e já acontece pela natureza do próprio trabalho pedagógico/educacional.



Geralmente, os próprios coordenadores pedagógicos participam da construção de materiais e os validam antes de ser dada ordem de reprodução. Portanto, para este tipo específico de prestação de serviço, o controle está intrínseco à atividade, dispensado o gasto adicional do sistema de bilhetagem, geralmente usado na Administração onde o uso público demanda mecanismos mais avançados de controle.

4. DA INDEVIDA SEPARAÇÃO EM LOTES DIVERSOS.

A separação dos lotes foi realizada em razão do quantitativo de cópias necessárias em cada escola. A REM não é homogênea. Temos escolas maiores e outras menores, portanto o quantitativo de crianças é diferente e conseqüentemente, o serviço de reprografia não exige um equipamento robusto. Além disso, o número de cópias por alunos depende da faixa etária e com as crianças da educação infantil o número de impressões é bem reduzido, além de não ser recomendado impressões coloridas, as quais são imprescindíveis em determinadas escolas.

Portanto, a separação em lotes observou o perfil das unidades, para que não exista desperdício, em respeito ao princípio da economicidade.

5. DO PEDIDO.

Diante do exposto, entendo que a impugnação deva ser julgada improcedente e colocamo-nos à disposição para prestar os esclarecimentos adicionais eventualmente necessários.”

Em complemento ao Parecer supratranscrito, insta frisar que, como afirmado pela SMED, a divisão do objeto licitado em diversos lotes foi definida de forma técnica, considerando as características específicas das unidades educacionais, não havendo, portanto, que se falar em “*indevida separação em lotes diversos*”. Ressalte-se que a decisão do órgão demandante está em estrita conformidade com a legislação, em especial com o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93. Veja:



“Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

§ 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”. (grifamos)

Ressalta-se que o tema já foi inclusive sumulado pelo Tribunal de Contas da União, que assim dispôs na Súmula 247:

“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”. (destacamos)

Desta forma, considerando que como afirmado pela SMED, a divisão do objeto licitado em vários lotes foi estabelecida seguindo critérios técnicos, e que o referido desmembramento não só não prejudicaria a prestação do serviço, como irá potencializar o universo de empresas que poderão participar da licitação, resta comprovado que a distribuição dos lotes questionada pela Impugnante não merece prosperar.

Convém destacar por fim, que o Acórdão nº 5260/2011 do TCU citado pela Impugnante não pode ser utilizado como fundamento para alegar que a divisão do objeto ora licitado é indevida. Muito pelo contrário. O que o Tribunal decidiu no referido acórdão foi somente que *“inexiste ilegalidade na realização de pregão com previsão de adjudicação por lotes, e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem correlação entre si”*. Ao analisar os argumentos contidos no aludido julgamento, se constata apenas que a Procuradoria da República do Estado da Bahia comprovou que 415 itens faziam parte do objeto licitado, e caso *“fosse realizado pelo critério de adjudicação por itens, isso poderia resultar em 415 Atas de Registro de Preços, e como cada uma delas deve ter seu extrato publicado no Diário Oficial da União, provocaria um custo da ordem de R\$ 95.622,12”*.



Permissa Vênia, a jurisprudência citada pela Impugnante apenas demonstra que a divisão do objeto licitado deve ser a regra, desde que, é claro, seja demonstrado a inviabilidade para tal, o que não ocorre no caso *in situ*.

Desta forma, e de acordo com o Parecer exarado pela Secretaria Municipal de Educação, julgo improcedentes as razões de impugnação.

4 CONCLUSÃO

Pelos fatos e fundamentos apresentados e em conformidade com o Parecer exarado pela Secretaria Municipal de Educação, órgão responsável pela elaboração do termo de referência, conheço da impugnação apresentada pelo Impugnante Simpress Comércio, Locação e Serviços Ltda., para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo o edital impugnado em seus exatos termos.

Belo Horizonte, de 08 de setembro de 2020.

Rogério Ferreira Cabral
Pregoeiro