



ILMO. SR. PREGOEIRO DA SECRETARIA DE ESTADO DA GESTÃO, PATRIMÔNIO E ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES – SEGEP / SECRETARIA ADJUNTA DE REGISTRO DE PREÇOS – SARP

RECEBIDO
Em: 05/04/2020 Hora: 14:10h
Assinatura: *[assinatura]*

IMPUGNAÇÃO

Sessão do Pregão 10 de março de 2020, terça-feira, às 14:00 horas

Ref.:

PREGÃO Nº 008/2020 – SARP/MA

PROCESSO nº. 0284597/2019 – SARP/SEGEP

THOMAS GREG & SONS GRÁFICA E SERVIÇOS, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA., com sede na Rua General Bertoldo Klinger, n. 69/89/111/131 e fundos, Vila Paulicéia, São Bernardo do Campo, Estado de São Paulo, devidamente inscrita no CNPJ sob o n. 03.514.896/0001-15, empresa reconhecida no mercado nacional e internacional como fornecedora de documentos de segurança, notadamente, no Brasil, com expertise no fornecimento da solução proposta no edital em referência e com interesse em participar da licitação em comento, por seu representante legal que esta subscreve, vem respeitosamente à presença de V. Sa., IMPUGNAR, como de fato impugnado está, o edital em epigrafe, de acordo com a previsão contida em seu item 8.1., bem como pelo disposto no artigo 18 do Decreto Federal 5.450/05, pelos motivos de fato e de direito a seguir arrazoados:

I – DO OBJETO

O certame, na modalidade Pregão Presencial, do tipo Registro de Preços, do tipo Menor Preço por Lote, objetivando o Registro de Preços de interesse da Secretaria de Estado da Segurança Pública – SSP para contratação de serviço de emissão de carteira de identidade e outros serviços, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.



A sessão pública foi agendada para a data de 10 de março de 2020, terça-feira,
às 14:00 horas.

Publicado o edital, a licitante, ora impugnante, verificou irregularidades, conforme se demonstrará ao longo da presente impugnação.

II – DA IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DO OBJETO DO EDITAL

Com o devido respeito, não encontra supedâneo legal a contratação no Sistema de Registro de Preços.

Isto porque, a modalidade de Registro de Preços não pode ser utilizada para este tipo de contratação, por ausência de amparo legal no Decreto nº 31.553/2016 que regulamentou a utilização do sistema de registro de preços no Estado do Maranhão, o que desde já se impugna. Senão vejamos.

O artigo 3º do referido Decreto, traz as 05 (cinco) hipóteses que o mesmo pode ser utilizado pela Administração pública, conforme abaixo:

“Art. 3º: O Sistema de Registro de Preços, no âmbito da administração pública estadual direta, será gerenciado exclusivamente pela Comissão Central Permanente de Licitação e poderá ser adotado quando:(Redação dada pelo Decreto nº 34.425, de 11 de setembro de 2018)

I - as características do bem ou serviço ensejarem necessidade de contratações frequentes, com celeridade e transparência;

II - a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas, objetivando a adequação do estoque mínimo e máximo, ou a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa for conveniente;

III - a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programas de governo for conveniente;



IV - a natureza do objeto impossibilitar a definição prévia do quantitativo a ser demandado pela Administração; e

V- houver expectativa de crédito orçamentário futuro.”

Para que não haja dúvidas analisemos todas as hipóteses:

- a. *I - as características do bem ou serviço ensejarem necessidade de contratações frequentes, com celeridade e transparência;*

Neste caso, como bem diz o edital, trata da contratação de serviços de alta complexidade, com contratação com prazo certo e determinado de 12 (doze) meses, podendo ter o seu prazo dimensionado até o limite de 60 (sessenta) meses, de acordo com art. 78 da Lei Estadual nº 9.579/2012, nos termos do item 20.1 do edital, não sendo aplicável ao caso esta hipótese.

- b. *II - a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas, objetivando a adequação do estoque mínimo e máximo, ou a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa for conveniente;*

Os serviços objeto da contratação não trazem como características a previsão de entregas parcelas ou remuneração por unidade de medida ou regime de tarefas, sendo o mesmo um serviço prestado de forma contínua, não se aplicando ao presente caso esta hipótese.

- c. *III - a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programas de governo for conveniente;*

Os serviços objeto do presente edital é destinado exclusivamente à Secretaria De Estado Da Gestão, Patrimônio E Assistência Dos Servidores – SEGEP / Secretaria Adjunta De Registro De Preços – SARP, uma vez que somente à ela cabe a prestação deste tipo de prestação de serviços à sociedade, relativos à identificação individual, não podendo ser aplicado ao presente caso esta hipótese;

- d. *IV - a natureza do objeto impossibilitar a definição prévia do quantitativo a ser demandado pela Administração; e*

Os quantitativos encontram-se devidamente definidos conforme disposto no item 5 do termo de referência, não podendo esta hipótese ser aplicada ao



presente caso, bem como há padrão histórico suficiente para que seja composto a quantidade de carteiras a serem emitidas.

e. *V- houver expectativa de crédito orçamentário futuro.*

Não aplicável ao caso em tela, o edital não faz qualquer referência sobre esta possibilidade. Muito menos, considerando que se trata de um edital com valores estimados em mais de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), cuja a exigência de crédito orçamentário prévio se impõe. Não há justificativa técnica, financeira ou jurídica de se realizar uma licitação deste vulto, se o Estado não possui orçamento para tanto.

Muito menos, com todas as obrigações previstas no edital, notadamente a realização de uma prova de conceito, que como é cediço demanda altos custos para a empresa vencedora, sendo que sequer há previsão de contratação.

E se há previsão de contratação, em razão da lei de responsabilidade fiscal, é obrigatório o crédito orçamentário prévio.

Assim, como visto acima, nenhuma das hipóteses legais que autorizam o uso do Sistema de Registro de Preços pela Administração Pública, se adequam o objeto do edital.

Portanto, o edital deve ser alterado para uma modalidade compatível com o seu objeto, de acordo com a previsão legal adequada.

III – DA IMPOSSIBILIDADE DE ATENDIMENTO AO OBJETO DO EDITAL POR MICROEMPRESA – POSSÍVEL ERRO MATERIAL

No item 6.1.3.2. do edital, lê-se:

*6.1.3.2. As Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Microempreendedor Individual (MEI), que demonstrem esta condição nos termos do item 3.1, alínea “d”, deste edital, (cuja participação neste certame é **EXCLUSIVA**), ficam dispensadas do cumprimento da apresentação de balanço patrimonial do último exercício social, a que se refere o item 6.1.3.1 deste edital, nos termos do art. 13 da Lei Estadual nº 10.403/2015. (grifos nossos).*



Todavia, emitir Carteiras de Identidade é indubitavelmente um processo bastante complexo, que exige maquinário específico e diferenciado, capaz de imputar ao documento todos os itens de segurança que lhe conferem validade e credibilidade.

Além disso, o vulto da contratação é compatível com Micro e Pequenas empresas.

Por esta razão, aparentemente trata-se de um erro material a inclusão da expressão “EXCLUSIVA” quando referente à participação de Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Microempreendedor Individual (MEI) no certame.

Assim, requer a exclusão de tal item do edital.

IV – DOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA EXIGIDOS – INADEQUAÇÃO À LEGISLAÇÃO EM VIGOR – POSSÍVEL DIRECIONAMENTO – MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA AMPLA CONCORRÊNCIA

No item 6.1.4.2. do edital em epígrafe exige-se a comprovação mediante apresentação de atestado técnico da implantação de ao menos 10 (dez) centrais de emissão descentralizadas de documentos oficiais de identificação **em um mesmo contrato**, o que representa aproximadamente 30% (trinta por cento) do total solicitado neste Termo de Referência.

Referida necessidade não resta devidamente fundamentada no Termo de Referência. Até porque nem poderia, pois, o Termo de Referência sequer é claro ao dizer a quantidade de centrais de emissão de e documentos deverão ser instaladas.

Além disso, a exigência de que seja apresentado uma quantidade dentro do mesmo contrato, impedindo o somatório de atestados, viola expressamente a legislação em vigor.

Se isso não bastasse, a Central de Emissão de Documentos prevista no edital, trata-se apenas de um local para impressão da Carteira de Identidade, não constituindo a parcela de maior relevância do edital, uma vez que nestes locais serão realizadas apenas a personalização do documento. A produção do mesmo deverá ser feita na sede da licitante, em razão do grande aparato necessário para tanto.

Ademais, a personalização da Carteira de Identidade, é um ato apenas de formalização mediante a impressão simples, decorrente de um longo percurso realizado desde a captura dos



dados (CAV), verificação e validação de dados via Sistema ABIS e, em alguns casos pelo papiloscopista, autorização sistêmica. Não configurando em hipótese nenhuma parcela de maior relevância.

Não é demais aqui afirmar, que a exigência de comprovação de 10 centrais de emissão dentro do mesmo contrato não traz qualquer relevância técnica, pois se uma licitante já possui a experiência em uma única central de emissão de documento, está comprovada sua experiência para fazer um ou dez ou vinte centrais, pois o *modus operandi* de emissão é o mesmo, o que vai diferenciar é o investimento a ser realizado em máquinas, equipamentos, reformas e pessoas.

Manter-se tal exigência em se comprovar 10 centrais dentro do mesmo contrato, é violar frontalmente o princípio basilar da ampla competitividade, uma vez que neste caso, em se tratando de emissão de Carteira Nacional de Habilitação, mediante a instalação de uma central de emissão de documentos no Estado, somente uma ou duas empresas no máximo teria esta comprovação, o que poderia sugerir indevido direcionamento da licitação para estas empresas.

Veja-se que a adoção de critério que amplia a competitividade, além de se corrigir flagrante violação à legislação em vigor, em nada prejudica a avaliação, a segurança jurídica, bem como a escolha do melhor fornecedor, uma vez que não se trata de ponto de parcela de maior relevância do serviço.

Independente disso, fato é que tal disposição, contida no item 6.1.4.2. do edital viola o disposto no artigo 30, § 1º, inciso I da Lei de Licitações 8666/1993 que vedada a exigência de atestados com quantidades mínimas e prazos máximos. Vejamos.

Art. 30:

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, **limitadas estas exclusivamente às parcelas**



de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos.

Neste sentido, há vasta jurisprudência na Corte de Contas da União:

Para o fim de comprovação de capacidade técnica deve ser aceito o somatório de atestados, sempre que não houver motivo para justificar a exigência de atestado único

Auditoria do TCU tratou das obras de microdrenagem, execução da rede coletora de esgoto e urbanização da bacia da Criminosa, bem como construção da estação de tratamento de esgotos, no bairro Nova Marabá, no município de Marabá/PA. Na fiscalização, foi verificada, dentre outras irregularidades, a potencial restrição à competitividade, decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento na Concorrência 5/2011-CPL/PMM, que teve por objeto um conjunto de obras e serviços ligados à engenharia. Para o relator, “a restrição ao caráter competitivo da licitação foi caracterizada pela proibição do somatório de atestados de capacidade técnica”, sendo que, para ele, “a explicação para a proibição do somatório de atestados de capacidade técnica não foi convincente”. Em circunstâncias semelhantes, ainda conforme o relator, o Tribunal tem determinado que “a comprovação de capacidade técnica seja feita mediante o somatório de atestados, sempre que não houver motivo para justificar a exigência de atestado único”. O Tribunal, então, com suporte no voto do relator, decidiu pela audiência dos responsáveis por esta e pelas outras irregularidades. Precedentes citados: Acórdãos n.º 1.237/2008, 2.150/2008 e 2.882/2008, todos do Plenário. Acórdão n.º 1231/2012-Plenário, TC 002.393/2012-3, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 23.5.2012.

É indevida a proibição de somatório de atestados, para efeito de comprovação de qualificação técnico-operacional, quando a aptidão da licitante puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado

Auditoria realizada nas obras de construção do sistema de esgotamento sanitário do município de Parnamirim/RN, custeadas com recursos repassados pelo Ministério das Cidades, apontou indícios de irregularidades na Concorrência n. 001/2008, que resultou na assinatura do Contrato n. 85/2008-Semop/RN com a empresa declarada vencedora do certame, no valor de R\$ 81.714.726,01. Entre os indícios de irregularidades apontados, destaquem-se as exigências contidas em edital que vedaram o somatório de atestados para fins de habilitação dos licitantes. Anotou a unidade técnica que o edital de licitação estabeleceu, para efeito de habilitação técnico-operacional, que a capacidade para execução de cada item da obra deveria



ser demonstrada “em um único atestado, referente a uma ou mais obras isoladamente, não se aceitando valores resultantes de somatórios e, ainda, que todas as onze exigências, agrupadas nas letras a, b, c e d do item 7.5.1.2, fossem comprovadas em no máximo 03 (três) atestados”. Considerou insatisfatórias as razões de justificativos dos responsáveis, no sentido de que tal medida visava simplificar o cumprimento de exigências pelas licitantes e aumentar a participação de empresas. Ressaltou, a esse respeito, que “a possibilidade de apresentar um maior número de atestados permitiria que mais empresas alcançassem os quantitativos exigidos”. Ademais, “a jurisprudência deste Tribunal de Contas admite a soma dos quantitativos constantes de mais de um atestado”. O relator, por sua vez, anotou que as deliberações do Tribunal têm sido no sentido de que tal vedação é indevida, “nos casos, como o que ora se analisa, em que a aptidão técnica da empresa licitante possa ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado”. O Tribunal, então, quanto a esse aspecto, decidiu determinar ao Município de Parnamirim/RN que, em futuras licitações para contratação de obras e serviços de engenharia, custeadas com recursos federais, abstenha-se de: “(...) 9.2.2. estipular a necessidade de que a prova da execução anterior de determinados serviços se faça num único atestado, o que potencializa a restrição à competitividade, a não ser que a vedação ao somatório esteja devida e amplamente fundamentada nos autos do procedimento licitatório, em consonância com o disposto nos Acórdãos ns. 1636/2007, 2150/2008, 342/2012, todos do Plenário, dentre outros julgados deste Tribunal;”. Precedentes mencionados: Acórdãos n.ºs 1.678/2006, 1.636/2007, 597/2008, 1.694/2007, 2.150/2008, 342/2012, todos do Plenário. Acórdão n.º 1865/2012-Plenário, TC-015.018/2010-5, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, 18.7.2012.

Diante do exposto requer-se a anulação da cláusula 6.1.4.2. do edital, por ser flagrantemente ilegal e mitigar o princípio da ampla concorrência, num universo de competidores já restritos, podendo indicar direcionamento da licitação.

V – DA PROVA DE CONCEITO

Quanto à prova de conceito descrita no item 1.2.5., a mesma prevê uma série de condições que deverão ser observadas durante a realização da mesma, sendo que as grifadas conforme item abaixo constante do edital, somente poderão ser executadas mediante prévia integração entre a licitante vencedora do Lote 1 e a vencedora do Lote 2. Vejamos.

LOTE 1:

- Atendimento a requerentes de CI:



- o Entrada e consistência dos dados biográficos;
- o Captura eletrônica ao vivo de imagens da face, assinatura e 10 (dez) impressões digitais decadastradas roladas com controle de sequência;
- o Controle de qualidade das imagens da face e impressões digitais;
- o Geração e impressão do Prontuário Civil assinado digitalmente com certificado ICPBrasil;
- o Armazenamento em uma base de dados central.
- **Digitalização / Conversão dos Prontuários Cíveis:**
 - o Digitalização dos Prontuários;
 - o Conversão dos Prontuários;
 - o Controle de qualidade das imagens da face e impressões digitais;
 - o Armazenamento em uma base de dados central.
- **Emissão eletrônica de CI:**
 - o Recuperação da solicitação de emissão da carteira da base de dados central;
 - o Impressão da carteira
 - o Controle de qualidade da impressão;
 - o Atualização do banco de dados central.

Isto significa dizer que somente se as vencedores do lote 1 e 2 já tenham realizados integrações prévias à este edital, o que seria no mínimo estranho, podendo configurar inclusive fraude à licitação, não há qualquer possibilidade de ser exigida tais questões da empresa vencedora do Lote 1, pois dependerão de integração que precisa ser feita em maior prazo que o solicitado em edital e precisará ainda de que a empresa do Lote 2, concorde e forneça todos os dados possíveis para fazer isso, criando-se entre as empresas esta integração, o que não há qualquer previsão editalícia.

Todos estes pontos grifados, dependem da verificação na solução AFIS (lote 2), onde estarão todos os registros para que possa demonstrar este funcionamento, caso contrário não será possível.

Além disso, a emissão da carteira de habilitação depende, de acordo com a solução, de receber os arquivos e confirmações do Sistema AFIS, como os dados pertinentes validados, sem isso não é possível realizar a emissão segura do documento. Sendo assim, não havendo esta integração, por como já dito ser impossível para fins da prova de conceito, qual seria o objetivo da realização da Prova de Conceito?

Como se verifica do 1.2.5. não há qualquer critério objetivo de avaliação ou que se espera da prova de conceito, deixando a prova de conceito ainda mais comprometida sob a égide da subjetividade. Isto permitirá que a comissão de licitação fixe como bem entender os critérios se empresa licitante atendeu ou não cada item do edital, abrindo uma avenida para que hajam excessos ou até mesmo privilégios a uma ou outra empresa.



Como se sabe, as exigências do edital devem ser objetivamente ficadas anteriormente à prática do ato, e publicadas a todos interessados, o que o presente edital, neste edital foi omissivo.

A manutenção desta exigência, viola o direito da licitante, ora impugnante de participar de um processo de licitação legítimo, que respeita a legislação em vigor e privilegia os princípios da ampla concorrência, legalidade e isonomia, insculpidos no artigo 3º da lei de licitação, que vale a pena trazer à baila:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, 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, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

Assim, cabe a retirada da necessidade dos itens contidos no item 1.2.5. quanto ao Lote 1 e que sejam incluídos na Prova de Conceito objetivamente qual o resultado esperado em cada um dos itens mencionados.

VI - DO PEDIDO

Pelo exposto, a **IMPUGNANTE** requer:

- a. Sejam declarados nulos os itens 1, 6.1.3.2 e 6.1.4.2., 1.2.5. "prova de conceito" em respeito ao princípio da legalidade, da ampla concorrência e competitividade, bem como a Republicação do edital, nos exatos



termos do artigo 21 da Lei n. 8666/93, devolvendo e reabrindo todos os prazos mínimos previstos no aludido diploma legal.

Termos em que,
pede deferimento.

São Bernardo do Campo, 05 de março de 2020.

**THOMAS GREG & SONS GRÁFICA E SERVIÇOS, INDÚSTRIA E COMÉRCIO,
IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA.**

Gabriel Macedo Gitahy Teixeira