



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 23/09/2014 – ITENS 81 e 82

TC-044641/026/08

Contratante: Prefeitura Municipal de Santos.

Contratada: M. Sanseverino & Cia. Ltda.

Autoridade Responsável pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e Autoridade que firmou os Instrumentos:

Edgard Mendes Baptista Júnior (Secretário Municipal de Administração).

Objeto: Prestação de serviços de locação de 143 máquinas copiadoras, incluindo manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de materiais de consumo (exceto papel e grampo).

Em Julgamento: Licitação - Pregão Eletrônico. Contrato celebrado em 18-11-08. Valor – R\$1.231.087,20. Termo de Aditamento firmado em 30-12-09. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini e Conselheiro Renato Martins Costa, publicadas no D.O.E. de 19-02-09, 28-03-09 e 05-04-14.

Advogados: Maria Aparecida Santiago Leite, Vera Stoicov, João Fernando Lopes de Carvalho, Alberto Lopes Mendes Rollo, Agostinha Ambrósia Ferreira de Souza e outros.

Fiscalizada por: GDF-8 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-20 – DSF-I.

TC-031827/026/08

Representante: Gomaq Máquinas para Escritório Ltda., por seu Procurador Luiz de Oliveira Rocha Filho.

Representado: Prefeitura Municipal de Santos.

Assunto: Possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico nº 17042/08, instaurada pela Prefeitura Municipal de Santos, objetivando a prestação de serviços de locação de 143 máquinas copiadoras, no tocante às exigências editalícias, concernentes às condições e características do equipamento, restringindo a participação de licitantes. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini e Conselheiro Renato Martins Costa, publicadas no D.O.E. de 19-02-09, 28-03-09 e 05-04-14.

Advogados: Maria Aparecida Santiago Leite, Vera Stoicov, Agostinha Ambrósia Ferreira de Souza e outros.

Fiscalização atual: UR-20 - DSF-I.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

RELATÓRIO

Em exame contrato celebrado em 18/11/2008, entre a Prefeitura Municipal de Santos e a empresa M. Sanseverino & Cia. Ltda., objetivando a locação de 143 máquinas copiadoras, incluindo manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de materiais de consumo e peças, pelo valor de R\$ 1.231.087,20 e prazo de 24 meses (fls. 637/664).

Precedeu o contrato licitação, sob a modalidade de Pregão Eletrônico, com instrumento convocatório divulgado em 31/07/2008 (fls. 123/182, 183/186 e 192/195).

Essa convocação foi suspensa "*sine die*", conforme publicações de 13/08/2008 (fls. 216/219), em razão de impugnações formuladas pelas empresas Gomaq Máquinas para Escritório Ltda. (fls. 223/226), CNC Centro Nacional de Cópias Ltda. (fls. 266/275) e Poly Serviços, Cópias e Impressões Ltda. (fls. 332/338).

Rejeitadas tais impugnações, a sessão de disputa foi redesignada para 28/08/2008 (fls. 371/374).

Quarenta e duas empresas manifestaram interesse (fls. 377/381), onze formularam propostas (fls. 382/384) e cinco participaram do pregão, após a desclassificação de seis licitantes (fls. 399/405).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Uma das exclusões teve como causa a ausência de informação sobre a marca dos produtos ofertados e as demais ocorreram em virtude da indicação de aparelhos multifuncionais para os itens 01 a 03 do Anexo I do Edital.

Dentre as últimas cinco desclassificadas, duas apresentaram, também, uma segunda falha: indicação de bandeja de tamanho inferior àquele exigido no edital, para os itens 07 a 09 do Anexo I.

Gomaq Máquinas para Escritório Ltda. interpôs recurso administrativo contra a própria desclassificação, que teve como causa a oferta de multifuncional para os itens 01 a 03 do Anexo I do Edital (fls. 483/485).

Esse inconformismo foi rejeitado por não se vislumbrar ofensa ao artigo 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93, uma vez que existiriam *"vários fabricantes produzindo equipamentos digitais, exclusivamente com a função de cópia"* (fls. 528/534).

M. Sanseverino & Cia. Ltda. ofertou o menor lance no valor de R\$ 1.232.300,00 e aceitou reduzi-lo para R\$ 1.231.087,20, adequando o montante dos itens do lote 01.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Assim, foi a ela adjudicado o objeto do certame em 10/10/2008 (fls. 558/563), com a homologação do resultado em 21/10/2008 (fl. 570).

Todos os atos praticados foram devidamente divulgados pela imprensa oficial.

Acompanha estes autos a Representação formulada em 27/08/2008 pela empresa Gomaq Máquinas para Escritório Ltda. - TC-031827/026/08 - na qual foi apontada restritividade injustificada nas seguintes exigências do edital:

- recusa de máquinas impressoras ou multifuncionais para os itens 1, 2 e 3 do Anexo I;
- existência de profissional no quadro permanente da contratada, que fosse reconhecido pela entidade competente e detentor de responsabilidade técnica para execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva em máquinas copadoras (Anexo III, item 1.14¹); e
- dimensões de capacidade de gaveta para 500 folhas de gramatura 80g/m², conforme padrões europeus e não brasileiros (Anexo I, itens 5 e 6).

¹ 1.14. Comprovante de o licitante possuir em seu quadro permanente na data da apresentação das propostas, profissional(is) de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor(es) de responsabilidade técnica por execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva de máquinas copadoras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

A instrução preliminar ficou a cargo da 8ª Diretoria de Fiscalização (fls. 680/687 do TC-044641/026/08 e fls. 173/179 do TC-031827/026/08), que propugnou pela irregularidade da matéria em análise e pela procedência da representação, visto que:

- foi adotado como critério de julgamento o "*menor preço total por lote*", sendo que haveria maior competitividade se fosse escolhido o "*menor preço por item*", com a possibilidade de mais de um vencedor;

- a aglutinação em um único lote, somada à exclusão de equipamentos multifuncionais em relação aos itens 01 a 03 do edital, teriam inviabilizado a participação de empresas detentoras de equipamentos unicamente multifuncionais, que poderiam atender aos demais itens do referido instrumento;

- a exigência de gramatura de 80g/m², da forma como foi elaborada, não seria a mais apropriada e poderia acarretar equívocos; e

- a disputa de preços, com reiterada oferta de valores superiores aos anteriormente lançados, contrariou o item 8.17 do Edital, além de acarretar suspeita de direcionamento do certame.

Foi constatada, também, a existência de contratação anterior entre as mesmas partes, no valor de R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

1.262.016,00, com finalidade semelhante (locação de 122 máquinas copiadoras, acrescida de manutenção preventiva, corretiva e fornecimento de materiais e peças), julgada regular nos autos do TC-026267/026/03².

Em razão desses apontamentos, foi aplicado o princípio do contraditório aos interessados (fl. 688/689 e 693).

O Município de Santos compareceu às fls. 697/707, esclarecendo que:

- houve aglutinação dos itens em um único lote porque a compensação do volume de cópias entre todos os equipamentos locados teria representado economicidade aos cofres públicos, uma vez que, quanto maior a quantidade, menor seria o custo total;

- o "*menor preço por item*" poderia atrair maior número de participantes no certame, mas não acarretaria necessariamente vantagem financeira para a Administração, sendo que houve ampla divulgação do ato convocatório, disputa entre 05 empresas e contratação por valor 35,89% inferior àquele estimado pela Prefeitura;

² Em sessão de 03/08/2004, pelo voto dos Conselheiros Eduardo Bittencourt Carvalho, Relator, Edgard Camargo Rodrigues e Robson Marinho. Acórdão publicado no DOE de 01/09/2004.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

- a opção pela locação de equipamentos unicamente reprográficos para os itens 01 a 03 representaria melhor relação custo-benefício, por serem eles mais baratos e de mais simples operação, atendendo a contento a ampla e diversificada gama de usuários aos quais seriam destinados;

- existem no mercado diversos fabricantes de copiadoras não multifuncionais que atenderiam as especificações descritas nos itens 01 a 03 do Anexo I, entre eles Ricoh, Xerox e Kyocera;

- não se teria exigido uma gramatura específica em relação aos itens 05 e 06 do edital, mas sim capacidade de alimentação de 500 folhas por gaveta, duas gavetas por máquina (para viabilizar o trabalhar simultâneo com papéis diferentes), gramatura máxima (e não única) de 80g/m² e papéis de diferentes tamanhos, sendo a maior dimensão aceitável aquela correspondente ao padrão A3;

- a disputa de lances teria ocorrido em conformidade com o Decreto nº 5.450/05, artigo 24, §3º, que veda a oferta de preço superior ao último lance ofertado pelo próprio proponente, mas autoriza que o mesmo o faça em relação às propostas dos demais licitantes;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

- praticamente todos os licitantes – incluindo-se a vencedora - representariam mais de uma marca de equipamentos (Xerox, Lexmark, Konica, Gestetner, Kyocera, Brother, Ricoh, etc.), o que viria a acarretar maior concorrência e preços mais baixos; e

- pelo menos quatro fabricantes preencheriam as exigências previstas no Edital - Xerox, Gestetner, Kyocera e Ricoh - tendo seus equipamentos fornecidos por inúmeras empresas do ramo.

Instada, Assessoria Técnica examinou os aspectos jurídicos envolvidos e opinou pela reprovação dos atos, no que foi acompanhada por sua Chefia, que acrescentou aos apontamentos anteriores (i) a ilegalidade da exigência de profissional detentor de responsabilidade técnica por execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva de máquinas copadoras – Item 1.14 do Anexo III e (ii) a contrariedade à Súmula nº 15 pela necessidade de declaração de solidariedade do fabricante dos equipamentos ofertados prevista no Item 9.2³ (fls. 709/714 do TC-044641/026/08 e 184/185 do TC-031827/026/08).

³ 9. REQUISITOS DA PROPOSTA: Após o encerramento da "Sessão Pública", **a empresa classificada em primeiro lugar**, deverá encaminhar juntamente com a proposta comercial, conforme modelo constante no Anexo II deste edital, o(s) seguinte(s) documento(s): (...) 9.2. Declaração de Solidariedade do fabricante dos equipamentos ofertados, que a empresa é autorizada para locação e assistência técnica dos equipamentos ofertados, possuindo corpo técnico certificado, estrutura técnica de laboratório, bem como estrutura para atendimento local (on-site) de peças e suprimentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Nessa fase da instrução foram juntados aos autos do TC-044641/026/08 os documentos relativos ao Primeiro Termo de Aditamento, celebrado em 30/12/2009 tendo como finalidade o acréscimo de aproximadamente 1,12% ou R\$ 13.848,00 sobre o valor originalmente contratado, decorrente da inclusão de quatro máquinas copiadoras no rol de equipamentos locados (fls. 751/754).

Retornaram os autos à DF-08, que propôs a condenação do aditivo em virtude da acessoriedade (fls. 759/760 do TC-044641/026/08).

A unidade jurídica da Assessoria Técnica, bem como Chefia de ATJ, manifestaram idêntica opinião (fls. 762/768 do TC-044641/026/08 e fls. 186/188 do TC-031827/026/08).

SDG também foi instada a apresentar seu parecer sobre todos os atos examinados no TC-044641/026/08 e na Representação que o acompanha (TC-031.827/026/08), em relação aos quais aceitou a solicitação de exclusiva função de "copiadora" e a aglutinação de 09 tipos de equipamentos reprográficos em um mesmo certame, mas vislumbrou violação ao artigo 30, §1º, I, da Lei de Licitações pelo item 1.14 do Anexo III, que exigiu profissional detentor de responsabilidade técnica, quando a atividade não contempla a fiscalização por entidade de classe; e o desrespeito à Súmula nº 15



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

pela Cláusula 9.2 do edital, que exigiu Carta de Solidariedade do fabricante dos equipamentos.

Destacou também que a restrição à competitividade poderia ser constatada, pois, muito embora as inabilitações não fossem decorrentes dessas exigências, 42 interessadas retiraram o instrumento convocatório e apenas 5 empresas participaram do pregão.

Por essas razões, propôs a procedência parcial da representação e o juízo de irregularidade da licitação, contrato e aditamento (fls. 773/776 do TC-044641/026/08 e fl. 189 do TC-031827/026/08).

Com isso, nova oportunidade foi oferecida para manifestação da origem (fls. 777/778 do TC-044641/026/08 e fls. 190/191 do TC-031827/026/08), que formulou justificativas a fls. 781/790 do TC-044641/026/08 e a fls. 192/201 do TC-031827/026/08, nas quais repisou os argumentos antes apresentados, salientando que as exigências condenadas por SDG não deram causa a inabilitações.

Segundo a Municipalidade, a exigência de profissional como responsável técnico estaria respaldada no artigo 30, parágrafo 1º, I da Lei nº 8.666/93 e na Resolução nº 218/73 do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

CONFEA (fls. 784/790 do TC-044641/026/08 e a fls. 195/201 do TC-031827/026/08).

Além disso, menciona julgado deste E. Tribunal no qual teria sido aceita "*carta de solidariedade do fabricante*" como um dos requisitos do edital (TC-029151/026/08).

Sobre o aditamento, defende que o mesmo não poderia ser condenado já que inexistente qualquer irregularidade inerente a ele.

É o relatório.

MFR



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

O conjunto das falhas verificadas ao longo da instrução e a restrição à competitividade decorrente dessas irregularidades ensejam a reprovação dos atos e o integral acolhimento da representação.

A locação de máquinas copiadoras e os serviços de manutenção preventiva e corretiva dela decorrentes são atividades comuns e poderiam ensejar mais ampla participação das empresas desse segmento.

Tanto isso é verdade que, originalmente, 42 interessados realizaram cadastramento através do site www.licitacoes-e.com.br do Banco do Brasil, manifestando intenção de participar do certame (fls. 377/381).

A própria Municipalidade de Santos, a fls. 697/707, destaca a existência de diversos fabricantes de copiadoras, bem como o fato de que tanto as fornecedoras desses equipamentos, como as prestadoras dos serviços licitados geralmente representam mais de uma marca, das quais, pelo menos quatro preencheriam as exigências previstas no Edital.

Nesse contexto, a apresentação de propostas por onze empresas não é prova cabal de ampla competitividade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Ademais, verifico que seis participantes foram desclassificadas e cinco dessas exclusões foram motivadas pela indicação de aparelhos multifuncionais para os itens 01 a 03 do Anexo I do Edital.

Vale lembrar que essa exigência foi questionada no TC-031827/026/08 (Representação) e apontada como irregular, tanto pela fiscalização, como pela assessoria técnica desta Corte.

De fato, é expressiva a quantidade de empresas alijadas da competição por esse motivo e, mais do que isso, não ficaram suficientemente claras as razões pelas quais não poderiam ser aceitas máquinas multifuncionais com a função "cópia", por valor equivalente ao das copiadoras.

Na realidade, tais equipamentos ofereceriam mais recursos do que os solicitados, sendo faculdade do licitante oferecê-los por preço inferior.

Vê-se que, se tais itens não estivessem aglutinados em um único lote, as indicações de multifuncionais não teriam afastado tais empresas, que poderiam prosseguir com a formulação de lances em relação aos demais equipamentos, para os quais suas propostas estariam adequadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Assim, eventual economia trazida pelo grande volume de cópias produzido por todos os equipamentos locados não prevalece sobre os potenciais prejuízos decorrentes da limitação à concorrência verificada no caso concreto, em virtude da opção pelo critério de julgamento do "menor preço total por lote".

Paralelamente, outras duas exigências representam possível causa de afastamento de competidores:

(i) "9. REQUISITOS DA PROPOSTA: Após o encerramento da 'Sessão Pública', a empresa classificada em primeiro lugar, deverá encaminhar juntamente com a proposta comercial, conforme modelo constante no Anexo II deste edital, o(s) seguinte(s) documento(s): (...) 9.2. Declaração de Solidariedade do fabricante dos equipamentos ofertados, que a empresa é autorizada para locação e assistência técnica dos equipamentos ofertados, possuindo corpo técnico certificado, estrutura técnica de laboratório, bem como estrutura para atendimento local (on-site) de peças e suprimentos"; e

(ii) "Anexo III, item 1.14. - Comprovante de o licitante possuir em seu quadro permanente na data da apresentação das propostas, profissional(is) de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor(es) de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

responsabilidade técnica por execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva de máquinas copadoras”.

Constatei que a primeira delas – item (i) - não foi endereçada exclusivamente à vencedora do certame, muito embora a contratante procurasse demonstrar o contrário e o edital seja pouco claro. Vejamos.

Do conteúdo dos itens 8.24, 9 e 9.2 extrai-se que a apresentação de “*Carta de Solidariedade do Fabricante*” deveria ser realizada pela empresa classificada em primeiro lugar, juntamente com a proposta comercial descrita no Anexo II do instrumento convocatório, no prazo de 24 horas do encerramento da sessão pública, sob pena de desclassificação.

E conforme se extrai da Ata da Sessão Pública (fl. 405), a Declaração de Vencedor somente ocorreria após a apresentação da proposta final de preços e da documentação indicada no item 9.2.

A própria cronologia dos eventos confirma isso, visto que a sessão foi realizada em 28/08/2008, a adjudicação ocorreu em 10/10/2008, a homologação do seu resultado foi providenciada em 21/10/2008 e a data da assinatura do ajuste foi 18/11/2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Com isso, não se aplica ao presente caso o entendimento jurisprudencial verificado no TC-029151/026/08 e suscitado na defesa da Municipalidade, havendo sido exigido de licitante (e não da vencedora) documento que configura compromisso de terceiro alheio à disputa, com inegável infringência à Súmula nº 15 desta Corte.

O segundo requisito – item (ii) – além de restritivo, representa flagrante violação à Súmula nº 25 deste Tribunal, à medida que exige vínculo permanente entre o responsável técnico e a empresa contratada, com inclusão daquele no quadro de funcionários da mesma.

A Resolução nº 218/73 do CONFEA, suscitada pela origem para justificar tal disposição do Edital, não guarda qualquer relação com a natureza do ajuste em exame, já que dispõe sobre modalidades profissionais da Engenharia, Arquitetura e Agronomia, razão pela qual vem a ser desconsiderada.

Por fim, causou estranheza a disputa de preços com reiterada oferta de valores superiores aos anteriormente lançados.

Observo que apenas três empresas formularam lances, sendo que aqueles apresentados pela Simpress Comércio,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Locação e Serviços S.A. foram, na maior parte das vezes, superiores aos imediatamente anteriores.

Verifico também que, justamente o último lance da rodada foi apresentado pela CNC – Centro Nacional de Cópias Ltda., no valor de R\$ 1.232.300,01, exatamente um centavo superior ao penúltimo, de autoria da Sanseveriro & Cia Ltda., de R\$ 1.232.300,00 (fls. 408/409 do TC-044641/026/08).

Essa conduta, além de acarretar suspeita de direcionamento do certame em favor da empresa signatária do contrato anterior (TC-026267/026/03), contrariou o item 8.17 do Edital.

Os óbices ora constatados condenam o Pregão Eletrônico e ajuste dele decorrente, bem como, por acessoriedade, o Primeiro Termo de Aditamento celebrado em 30/12/2009, além de acarretarem a procedência da Representação abrigada no TC-031.827/026/08.

Assim, acolho os pronunciamentos desfavoráveis da fiscalização, ATJ jurídica, Chefia de ATJ e SDG e **voto pela irregularidade do Pregão Eletrônico nº 17.042/2008, do decorrente contrato celebrado em 18/11/2008 entre a Prefeitura Municipal de Santos e a M. Sanseverino & Cia. Ltda.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

e, por acessoriedade, do 1º Termo Aditivo de 30/12/2009, bem como pela procedência da Representação formulada nos autos do TC-031.827/026/08, aplicando-se em consequência as disposições do artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93.

Consigno que a invocação dos ditames do inciso XXVII, acima referido, importa que o atual Gestor Municipal informe a esta Egrégia Corte as providências administrativas complementares adotadas em função das imperfeições anotadas, comunicando, em especial, a eventual abertura de sindicância.

Com fundamento no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, aplico multa no valor correspondente a 200 (duzentas) UFESPs para a autoridade responsável pela homologação do certame e celebração dos ajustes, Senhor Edgard Mendes Baptista Júnior, a ser recolhida na forma da Lei nº 11.077, de 20 de março de 2002.

Decorrido o prazo recursal e ausente a prova junto a este Tribunal do recolhimento efetuado, no prazo constante da notificação prevista no artigo 86, da Lei Complementar nº 709/93, o Cartório fica autorizado a adotar as providência necessárias ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

encaminhamento do débito para inscrição na Dívida Ativa, visando a posterior cobrança judicial.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro