



**ILMO. SR. PEDRO GABRIEL SILVINO DE OLIVEIRA CARLOS - PREGOEIRO DA
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARUJÁ - SP.**

PREGÃO PRESENCIAL N. 007/2023

ORGANIZE GESTÃO DE INFORMAÇÃO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n 13.823.248/0001-02, estabelecida na Travessa Hidelbrando Martins da Costa, 45, bairro Água Fresca, Itabira/MG, CEP: 35.900-767, vem, respeitosamente, perante a ilustre presença de Vossa Senhoria, dentro do prazo legal, **IMPUGNAR** o edital da licitação supracitada, expondo para tanto os fatos e fundamentos a seguir deduzidos:

DOS FATOS

Está marcada para o dia 11 de agosto do corrente ano a realização do certame acima mencionado cujo objeto é a “**CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO ESPECIALIZADO EM DIGITALIZAÇÃO DE ACERVO ARQUIVÍSTICO** CONFORME AS ESPECIFICAÇÕES, CONDIÇÕES, QUANTIDADES, EXIGÊNCIAS E ESTIMATIVAS ADIANTE DESCRITAS COM UTILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS, SOFTWARES E PESSOAL DA CONTRATADA, INDEXAÇÃO, **DESCONTAMINAÇÃO POR OZÔNIO**, CLASSIFICAÇÃO E PREPARAÇÃO PARA POSTERIOR EXPURGO”

Ora como se depreende acima o objeto desta licitação contempla dois serviços totalmente distintos, quais sejam, digitalização de texto e descontaminação por ozônio e preparação para posterior expurgo.

Para se ter ideia transcrevemos abaixo os CNAES para digitalização de textos e para descontaminação por ozônio e fica escancarado que são objetos totalmente antagônicos, senão vejamos:



O CNAE para digitalização de documentos é o 8219-9/99 que compreende:

- A) O serviço de preparo de documentos;
- B) O serviço de digitalização de textos;
- C) Os serviços de preenchimento de formulários, colocação de selos e despacho de correspondência, inclusive de material de publicidade;
- D) Os serviços de apoio à secretaria;
- E) A redação de cartas e resumo;
- F) O serviço de transcrição de documentos;
- G) As atividades de registro e de cadastramento de usuários, exceto para fins de certificação digital.

O CNAE da descontaminação por Ozônio é o 3900-5/00 que compreende:

- A) A descontaminação através de métodos mecânicos, químicos ou biológicos, em solos e águas subterrâneas contaminadas;
- B) A descontaminação de usinas e plantas industriais, inclusive nucleares;
- C) A descontaminação e a limpeza de águas superficiais pela coleta de poluentes ou a aplicação de produtos químicos – por exemplo por contaminação acidental;
- D) A limpeza de vazamentos de óleo no solo, em águas superficiais, no oceano e mares, inclusive mares costeiros;
- E) A neutralização de amianto, tinta e outros materiais perigosos;
- F) As atividades especializadas no controle de outros tipos de contaminação

Resta patente o antagonismo entre os dois serviços pretendidos por este Órgão nesta licitação.

Para corroborar nossas alegações e reforçar nossa impugnação o conceito de digitalização de documentos é a conversão de um suporte físico de dados (papel, microfilme, etc.), para um suporte em formato digital, visando dinamizar o acesso e a disseminação das informações, mediante a visualização instantânea das imagens a multiusuários. A digitalização dinamiza extraordinariamente o acesso e a disseminação



das informações entre os funcionários e colaboradores, mediante a visualização instantânea das imagens de documentos em qualquer computador conectado a uma rede ou à internet. Ela permite a substituição dos documentos em papel, com o intuito de facilitar o acesso e a busca de informações E, PORTANTO, NÃO TEM NADA A VER COM DESCONTAMINAÇÃO POR OZÔNIO.

Prosseguindo o item 5.5 do edital deste pregão presencial reza que:

5. CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO

Não poderão participar desta licitação:

5.5. Empresas cujo objeto social seja incompatível com o objeto licitado.

Ou seja, somente poderão participar desta licitação a empresa que possua em seu contrato social a digitalização de textos e a descontaminação por ozônio e fatalmente esta licitação será deserta, pois nenhuma empresa vai ter os dois cnaes em seu contrato social, mas confessamos que não iríamos ficar surpreso se porventura apenas uma empresa aparecer no dia.

Prosseguindo com o corolário de ilegalidades constantes nesta licitação, abaixo apenas para exemplificar transcrevemos um trecho do Termo de Referência (anexo I) do edital:

*“Para comprovação da eficácia do tratamento e a completa descontaminação, **deverão ser emitidos LAUDOS MICROBIOLÓGICOS, com contagem total de bactérias, bolores e leveduras (por amostragem) emitidos por Laboratório com registro na ANVISA,** que comprove a aplicação a descontaminação em todos os documentos/processo/caixa antes de seu manuseio de trabalho.*



Toda a coleta de material a ser analisada em LAUDO MICROBIOLÓGICO por amostragem, será agendada, acompanhada e aprovada pela CONTRATANTE.

Para efeito de aprovação dos serviços realizados, além do relatório técnico, a CONTRATADA, deverá anexar ao corpo da nota fiscal de serviços, cópia do Laudo Microbiológico com Identificação de Bactérias acima mencionado e que comprove a aplicação e eficácia da descontaminação realizada em todo o lote da produção”.

Perguntamos: qual motivo e onde na lei determina que uma empresa especializada em digitalização de documentos tem que providenciar um laudo microbiológico emitido por um laboratório com registro na ANVISA?

Ademais vejamos o que exige o atestado de capacidade técnica previsto no edital.

A documentação relativa à qualificação técnica consistirá em:

*9.6.1. No mínimo 1 (um) Atestado de Capacidade Técnica, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado em nome da licitante, que **comprove a realização de tratamento, digitalização e descontaminação de documentos** e outros que comprovem que já prestou o serviço objeto deste Edital em no mínimo 50%, **juntamente com o laudo microbiológico (antes/depois) realizados na prestação de serviço emitidos por Laboratório com registro na ANVISA (ANEXO IX)**;*

O edital como foi formulado em relação ao objeto seria a mesma coisa por exemplo de exigir em um mesmo lote ar condicionado e açúcar e SALTA AOS OLHOS que o edital como foi formulado ao misturar dois serviços distintos no objeto fere de morte os princípios da legalidade e principalmente da competitividade, conforme acima restou sobejamente comprovado.



O artigo 4º do Decreto Federal nº 3555/2000 preconiza que:

*Art. 4º. A licitação na modalidade de pregão é juridicamente condicionada aos princípios básicos **da legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem assim aos princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, **competitividade**, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas.(grifo nosso)*

O princípio da legalidade está insculpido no art. 1º, caput, da Magna Carta e para o procedimento licitatório e também para o contrato que o sucede significa que a atividade da Administração está vinculada, adstrita ao que dispõe a lei.

A Constituição Brasileira consagrou alguns princípios norteadores da administração pública quando, em seu art. 37, *caput*, assim dispõe:

*"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:"(grifo nosso)*

O princípio da legalidade representa uma garantia para os administrados, pois, qualquer ato da Administração Pública somente terá validade se respaldado em lei, em sua acepção ampla. Representa um limite para a atuação do Estado, visando à proteção do administrado em relação ao abuso de poder.

No direito público, princípio da legalidade está disposto no *caput* do artigo 37 da Carta Magna. Ao contrário dos particulares, que agem por vontade própria, à Administração



Pública somente é facultada agir por imposição ou autorização legal. Ou seja, inexistindo lei, não haverá atuação administrativa legítima.

Citando as sábias palavras de Hely Lopes Meirelles:

“a legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeitos aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”.

No princípio da legalidade a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina, trata-se de uma relação de subordinação para com a lei. Pois se assim não o fosse, poderiam as autoridades administrativas impor obrigações e proibições aos administrados, independente de lei. Daí decorre que nessa relação só pode fazer aquilo que está expresso na lei.

Analisando o princípio da legalidade na seara do Direito Administrativo, se conclui que toda a ação do Estado, em todos os níveis de atuação, que implique na obrigação de alguém fazer ou deixar de fazer alguma coisa, deve necessariamente ser precedido de uma lei que delinear os poderes-deveres do Estado, bem como os deveres relativos a um fazer ou a uma abstenção a que cada indivíduo está sujeito.

Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que:

“a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja. Vale dizer, não lhe é possível expedir um regulamento, instrução, resolução, portaria ou seja lá que ato for para coartar a liberdade



dos administrados, salvo se em lei já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar”.

Complementando o raciocínio, o doutrinador Roque Antonio Carrazza afirma que:

“a aplicação do princípio da legalidade conduz a uma situação de segurança jurídica, em virtude da aplicação precisa e exata das leis preestabelecidas”.

Já o princípio da competitividade é princípio atinente somente à licitação, e está diretamente ligado ao princípio da isonomia. Ora, manter as condições para que haja uma competição isenta de dirigismos, preferências escusas ou interesses dissociados da coisa pública é, em primeira instância, cuidar para que essas condições de participação do certame sejam equânimes para todos os interessados. Simplesmente, podemos afirmar que não há competição sem isonomia e não há isonomia sem competição.

Empreender um certame licitatório para identificar a proposta mais vantajosa ao interesse público significa que os interessados irão competir para finalmente obterem a contratação.

Nesse sentido, podemos até dizer que a licitação tem caráter contencioso, uma vez que cada licitante busca contratar com a Administração Pública, e para isso tenta, na medida do possível, afastar seus concorrentes, recorrendo das decisões da comissão de licitação e da autoridade superior competente.

O artigo § 1º do 3º da Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993 preconiza que:

§ 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 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;(grifo nosso)

Como podemos notar do inc. I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93 acima transcrito, a norma é bastante abrangente em seu dispositivo, usando nada mais que sete verbos, no infinitivo e conjugados (admitir, prever, incluir, tolerar, comprometer, restringir e frustrar), para coibir quaisquer atividades que tenham por meta direta ou indireta afetar o caráter competitivo do certame licitatório.

O § 1.º abriga proibição expressa ao Administrador de prever ou tolerar, nos editais, cláusulas ou condições que de qualquer forma comprometam o caráter competitivo do certame. Toshio Mukai extrai dessa disposição o princípio da competitividade:

“Tão essencial na matéria que, se num procedimento licitatório, por obra de conluio, faltar a competição (ou oposição) entre os concorrentes, falecerá a própria licitação, inexistirá o instituto mesmo”. (Cf. O Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Saraiva, SP, 1998, p. 16).

Conforme esclarece o autor Marçal Justen Filho, a Lei nº 8.666/93 buscou:

“Evitar que as exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica constituam-se em instrumento de indevida restrição à liberdade de participação em licitação. (...) A regra geral é sempre a mesma: não poderão ser impostas exigências excessivas ou inadequadas.” (in “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, Dialética, 7ª edição, p. 337).

Nesse mesmo diapasão, encontramos mais uma vez a manifestação de Marçal Justen Filho:

“(...) não é possível a Administração invocar algum tipo de presunção de legitimidade de atos administrativos para transferir ao



particular o ônus de prova extremamente complexa. Assim o é porque foi a Constituição que determinou a admissibilidade apenas das exigências as mais mínimas possíveis. Portanto, quando a Administração produzir exigências maiores, recairá sobre ela o dever de evidenciar a conformidade de sua conduta em face da Constituição.

Mas há outro motivo para isso. É que, se a Administração impôs exigência rigorosa, fê-lo com base em alguma avaliação interna. Em última análise, a discricionariedade na fixação das exigências de qualificação técnico-operacional não significa que a Administração possa escolher as que bem entender. A escolha tem de ser resultado de um processo lógico, fundado em razões técnico-científicas. Portanto, o questionamento do particular conduz, em primeiro lugar, à Administração revelar publicamente os motivos de sua decisão. Depois, conduz à aplicação da teoria dos motivos determinantes. Ou seja, se a Administração tiver avaliado mal a realidade, reputando como indispensável uma experiência que tecnicamente se revela dispensável, seu ato não pode prevalecer.” (in “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, Dialética, 7ª edição, p. 337).

Exigências desarrazoadas não podem ser legitimadas sob o argumento de que a Administração necessita de segurança maior do que a efetivamente necessária à execução do objeto a ser contratado, sob pena de ofensa ao texto constitucional, que autoriza apenas o mínimo de exigências, sempre alicerçadas em critérios razoáveis.

Aliás, os Tribunais de Contas têm jurisprudência uníssona no sentido de que as exigências do edital devem estar voltadas à seleção da proposta mais vantajosa, sem, no entanto, restringir injustificadamente a competitividade:

“O ato convocatório há que estabelecer as regras para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, não se admitindo



cláusulas desnecessárias ou inadequadas, que restrinjam o caráter competitivo do certame... a verificação de qualificação técnica não ofende o princípio da isonomia. Tanto é que o próprio art. 37, inciso XXI, da CF, que estabelece a obrigatoriedade ao Poder Público de licitar quando contrata, autoriza o estabelecimento de requisitos de qualificação técnica e econômica, desde que indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. No entanto, o ato convocatório há que estabelecer as regras para a seleção da proposta mais vantajosa para administração, sem impor cláusulas desnecessárias ou inadequadas que restrinjam o caráter competitivo do certame. Por outras palavras, pode-se afirmar que fixar requisitos excessivos ou desarrazoados iria de encontro à própria sistemática constitucional acerca da universalidade de participação em licitações, porquanto a Constituição Federal determinou apenas a admissibilidade de exigências mínimas possíveis.

Dessarte, se a Administração, em seu poder discricionário, tiver avaliado indevidamente a qualificação técnica dos interessados em contratar, reputando como indispensável um quesito tecnicamente prescindível, seu ato não pode prosperar, sob pena de ofender a Carta Maior e a Lei de Licitações e Contratos.” TCU - AC-0423-11/07-P Sessão: 21/03/07 Grupo: I Classe: VII Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa - FISCALIZAÇÃO - REPRESENTAÇÃO - <https://contas.tcu.gov.br>, acesso em 01 março de 2010.

*TCU – Decisão 369/1999 –Plenário O Plenário, diante das razões expostas pelo relator, DECIDE: 8.1 conhecer da presente representação, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, para considerá-la parcialmente procedente; 8.2 determinar ao Banco do Brasil que: 8.2.6 **abstenha-se de impor, em futuros editais de licitações, restrições ao caráter competitivo do certame e que limitem a participação de empresas capazes de fornecer o objeto buscado pela Administração Pública,***



consoante reza o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93. (grifo nosso)

Citamos ainda deliberação do TCU:

*Observe rigorosamente as disposições contidas no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 3º da Lei 8.666/1993, obedecendo aos princípios constitucionais da publicidade, da igualdade, da isonomia e da impessoalidade, de modo **a impedir restrições à competitividade.*** (grifo nosso)

A respeito do princípio da competitividade assim já se posicionou o Tribunal de Contas de São Paulo:

“(...) Assim é que deve o administrador na constante busca pelo princípio da competitividade, procurar permitir ao licitante que possa participar do certame contando com formas alternativas de garantir que sua proposta e produto estejam conformes com a necessidade da Administração.’ Ou seja, a exigência de demonstração de qualidade do produto deve ser sempre ampliativa e não impor ônus desnecessário ao licitante.” – TCE/SP - TC-361/002/11

Pelo Princípio da Vantajosidade e Economicidade, presume-se como sendo prerrogativa da Administração Pública a congregação do maior número possível de concorrentes, viabilizando agregar preço e qualidade aos serviços, como aspectos que interagem e se complementam, promovendo, desta forma, maior competitividade entre os participantes e opções para o órgão licitante em adequar suas possibilidades e necessidades junto ao serviço licitado.

Assim, qualquer exigência no edital deve ser aplicada em conformidade com os princípios de razoabilidade e proporcionalidade, inerentes à Administração Pública, buscando seu



único fim, qual seja, a participação ampla das interessadas nos processos licitatórios promovidos pela Administração Pública, e não restringir esta participação. Afinal, somente desta forma estar-se-á assegurando uma conduta justa e ílibada da Administração na prática de seus atos.

A restrição à competição na licitação é tão grave que é considerado crime e tipificado no artigo 337 –F do Código Penal abaixo transcrito:

*Art. 337-F. **Frustrar** ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório: [\(Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021\)](#)*

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa. [\(Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021\)](#)

A esse respeito o STJ se posicionou no seguinte sentido:

*“Basta à caracterização do delito tipificado no artigo 90 da Lei nº 8.666/93 (*Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação: Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa*) que o agente frustre ou fraude o caráter competitivo da licitação, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, com o intuito de obter vantagem decorrente da adjudicação do objeto do certame.” (STJ, HC 45.127/MG, julgado em 25/02/2008).*

Se porventura nossa impugnação for indeferida e for mantida o edital com um objeto que contempla dois serviços completamente distintos, iremos acionar o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e o Ministério Público para preservar nossos direitos e para que os



mesmos possam verificar as ilegalidades praticadas por este Órgão no âmbito das licitações, uma vez que não aceitaremos passivamente termos nossos direitos esbulhados.

O artigo 113 da Lei 8666/93 prevê que:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

Ademais os membros da mesma estarão sujeitos a responder um processo administrativo por Improbidade Administrativa com base na Lei. n.8.429 de 02 de junho de 1992.

Dispõe o art. 4º, da mencionada lei:

*“Art. 4º - Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia **são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade**, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.”(grifo nosso).*

Dispõe ainda o art. 11, da Lei 8.429/92:



*“Art. 11 - **Constitui ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, **legalidade**, e lealdade às instituições ...”(grifo nosso)*

A improbidade traduz dentre outras coisas a violação aos princípios que orientam a Administração Pública, entre eles o princípio da Legalidade.

Para Fábio Mediana Osório:

“Moralidade e legalidade não se excluem. Antes, pelo contrário, por via de regra se complementam, andam juntas. Daí que a improbidade é perceptível, muito comumente, em ilegalidades cometidas por agentes públicos, ilegalidades graves que atentam, também, contra o conjunto de princípios constitucionais que regem a administração pública. O desrespeito às leis, diga-se em passant, parece ser um problema cultural grave da sociedade brasileira, e especialmente de sua elites, mais precisamente ainda das elites políticas.” (Fábio Mediana Osório, Improbidade Administrativa, Ed. Síntese, 2ª edição, p. 126).

Segundo o ensinamento do grande Administrativista Hely Lopes Meirelles:

"A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do em comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso". (in Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 19ª ed., p. 82) (grifo nosso).

DO PEDIDO



Diante do exposto, requeremos seja recebida a presente IMPUGNAÇÃO, CONHECIDA e PROVIDA, para que, ao final, V.Sa. altere o objeto desta licitação, pois o mesmo contempla dois serviços distintos e da forma como está o edital, referida licitação será deserta uma vez que NENHUMA EMPRESA vai ter os dois objetos em seu contrato social e nosso pedido encontra guarita nos princípios da Legalidade e Competitividade conforme restou sobejamente comprovado acima.

Termos em que,
Pede e espera deferimento.

Itabira, 08 de agosto de 2023.

ORGANIZE GESTÃO DE INFORMAÇÃO LTDA

Raul F. A. de Cuquejo

Diretor Comercial