

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

OS nº 2023/00950.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Edital.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e de mérito.

2.3. Área Auditada

Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam-SP S.A.

2.4. Período de Realização

20.03.23 a 03.04.23.

2.5. Período de Abrangência

Não se aplica.

2.6. Equipe Técnica

Maurício Kazuhiro Sato

RF nº 20.117.

Renato Samba Suyama

RF nº 20.112.

2.7. Procedimentos

- Obtenção de cópias da documentação relativa à fase interna da licitação – Processo SEI nº 7010.2022/0003764-4;
- Análise da documentação obtida, verificando o atendimento à legislação pertinente.

2.8. Abreviaturas

ARP	– Ata de Registro de Preços
DOC	– Diário Oficial da Cidade de São Paulo
GFP	– Gerência de Planejamento e Controle Financeiro
GIO	– Gerência de Operações
GJA	– Gerência Jurídica – Administrativo
LGPD	– Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
PA	– Processo Administrativo
PDSTIC	– Plano Diretor Setorial de Tecnologia da Informação e Comunicação
PMGTIC	– Política Municipal de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação
PMSP	– Prefeitura do Município de São Paulo
Prodam	– Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodram - SP S.A.
RILC	– Regulamento Interno de Licitações e Contratos
RP	– Registro de Preços
SEI	– Sistema Eletrônico de Informação
Sicaf	– Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
TIC	– Tecnologia da Informação e Comunicação
TR	– Termo de Referência

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata o presente do Acompanhamento do Edital de Licitação na modalidade **Pregão Eletrônico nº 02.002/2023** (peça 3, fls. 1/86) tendo como interessada a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (Prodram), publicado no Diário Oficial da

Cidade de São Paulo (DOC) de 17.03.23 (peça 4, fl. 1517), que tem como objeto a Ata de Registro de Preços (ARP) para a contratação de prestação de serviços de impressão, a partir de impressoras e multifuncionais a serem contratados, incluindo instalação, suporte técnico e manutenção *on-site* (incluindo peças), além do fornecimento de insumos (toner, cartucho, bastões, cilindros, fusores, papel, etc.), contemplando disponibilização de estoque nas unidades para cumprimento dos níveis de serviços e, por fim, solução de bilhetagem que permita gestão e monitoramento de consumo do parque de equipamentos.

O processamento do pregão será na forma eletrônica, por meio do sítio na *internet* www.gov.br/compras/pt-br – UASG: 925099, agendado para o **dia 14.04.23, às 10h**.

3.2. Fase Preparatória e Instrumento Convocatório

3.2.1. Abertura e Autuação do Expediente

O Processo Administrativo (PA) que trata do certame foi autuado por meio de processo no Sistema Eletrônico de Informação (SEI) nº 7010.2022/0003764-4.

A abertura do processo foi fundamentada no documento da Gerência de Operações (GIO), em 08.04.22 (SEI nº 061253505), encaminhando a Justificativa Técnica (SEI nº 061234401), Termo de Referência (SEI nº 061234516) e Matriz de Risco (SEI nº 061234625) para iniciar um processo licitatório, assinado pelo Gerente da GIO e pelo Diretor de Infraestrutura e Tecnologia.

3.2.2. Modalidade Licitatória, Regime de Execução e Critério de Julgamento

Para o presente certame, a modalidade adotada foi o **Pregão Eletrônico**, o regime de execução será o de empreitada por preço global e o critério de julgamento o **menor preço global por lote** (peça 3, fl. 9). A modalidade licitatória **Pregão** disciplinada na Lei Federal nº 14.133/22 se destina à aquisição de bens e serviços comuns.

3.2.3. Justificativa Técnica

A última versão da Justificativa Técnica para a abertura do certame licitatório, elaborada pela GIO, consta no PA – documento SEI nº 077642567 (peça 4, fls. 1243/1247). O documento foi

dividido em seis itens: 1. Objeto; 2. Justificativa Técnica; 3. Prazo Contratual; 4. Contratação; 5. Mão de Obra; 6. Proposição.

3.2.3.1. Objeto

O item 1 da Justificativa Técnica (peça 4, fl. 1243) descreve o objeto como:

Ata de Registro de Preços para contratação de prestação de serviços de impressão, a partir de impressoras, multifuncionais, plotters e scanners de mesa a serem contratados, incluindo instalação, suporte técnico e manutenção on-site (incluindo peças), além do fornecimento de insumos (toner, cartucho, bastões, cilindros, fusores, papel, etc.), contemplando disponibilização de estoque nas unidades para cumprimento dos níveis de serviços e, por fim, solução de bilhetagem que permita gestão e monitoramento de consumo do parque de equipamentos.

3.2.3.2. Justificativa Técnica

O item 2 da justificativa técnica (peça 4, fls. 1243/1247) apresenta suas razões divididas em cinco itens.

3.2.3.2.1. Outsourcing de Impressão Departamental

O item “a” apresenta as razões para a escolha da modalidade ARP de Outsourcing de Impressão Departamental ao invés de ARP para aquisição de equipamentos em dois subitens.

O item “a.1. Análise da opção ARP Outsourcing de Impressão Departamental” (peça 4, fl. 1243) apresenta:

- Possibilidade, oferecida aos interessados em aderir à ARP, de fazê-lo em momento oportuno, em conformidade com suas necessidades e disponibilidade financeira, respeitadas as regras definidas no instrumento editalício e contratual;
- Sendo contratado o serviço de outsourcing de impressão, no modelo definido exposto no objeto acima, o contratante disporá dos serviços que precisa, nas condições contratadas, pelo tempo total da vigência contratual, neste caso, 36 (trinta e seis) meses. Ao final da vigência contratual, não havendo vontade, necessidade ou possibilidade da prorrogação do contrato, a contratada fará a remoção de todo parque de equipamentos instalados nas dependências da contratante, removendo estoque de insumos restante, dando aos equipamentos e insumos o destino que previsto na sua maneira de conduzir seu negócio e em conformidade com a legislação que disciplina sobre descarte de material eletrônico.
- Na prática, existe um desconto progressivo concedido pelas empresas prestadoras desse serviço que aumenta na medida em que o tempo de vigência

contratual aumenta, segundo nossas pesquisas, o percentual médio de desconto é de 8,8 % a cada 12 meses. Isto se justifica pelo fato dos custos iniciais de transporte, instalação, configuração dos equipamentos, treinamento do cliente, entre outros serem diluídos ao longo dos meses de vigência contratual, entre outros fatores econômicos.

O item “a.2. Análise da ARP voltada à aquisição de equipamentos” (peça 4, fls. 1243/1244) apresenta:

- No caso da aquisição, consideramos 36 (trinta e seis) de contrato de garantia, para uniformizar a base de estudo. A maioria das garantias ofertadas, com reposição de peças e serviços, é de 12 (doze) meses. Se o prazo de garantia for ampliado haverá um acréscimo nos custos do fornecedor, de aproximadamente 10 % no 1º. ano acrescidos 5% a cada ano a mais, consequentemente em 36 (trinta e seis) meses haverá um acréscimo de 20% nos preços dos equipamentos. Certamente esses custos serão repassados para o preço ao consumidor. Isso se justifica porque o fornecedor deve manter em seu estoque uma quantidade de peças de reposição suficiente para atender os incidentes pelo período contratado. Uma boa parte dos equipamentos, impressoras e multifuncionais saem de linha de produção em poucos anos de seu lançamento, o que torna mais difícil a manutenção adequada dos equipamentos, com a utilização de peças e insumos originais. Essa observância é recomendada pelos fabricantes e imperativa para a manutenção da validade da garantia do equipamento junto aos fabricantes.

- Após o final da garantia dos equipamentos, poderá ou não ser contratada a prorrogação por mais um ou dois anos, a depender da necessidade e possibilidade legal. De qualquer forma será necessário realizar uma pesquisa de mercado para obter preços médios para a prestação do suporte e manutenção dos equipamentos, sendo que, alguns deles já estarão fora de linha de produção, até inviabilizando a obtenção de oferta, ou por ser custo muito alto, chegando a 50% do valor de aquisição, ou por não haver mesmo como dispor de peças de reposição. O resultado disso é a grande quantidade de equipamentos que, por se tornarem obsoletos, quebrados ou sem oferta de insumos, acabam sendo destinados a grandes depósitos de sucatas, ocupando espaço, encarecendo custos de sua guarda, sem nenhum benefício ou utilidade para a municipalidade. Em alguns casos depois de muitos anos de armazenamento de sucatas, são feitos leilões onde são ofertados em lotes, a peso de sucata, havendo também ofertas de doações, mas o processo é burocrático, dispendioso em termos de tempo de pessoal para sua execução e nem sempre dá certo, o que não traz vantagem operacional nem econômica para os órgãos públicos bem como ao meio ambiente.

Ressalva-se que, a despeito dos argumentos, o texto não se apresenta como uma análise coerente e fundamentada, visto que descreve o que seriam vantagens do serviço de “Outsourcing de Impressão Departamental” (item a.1) e descreve o que seriam desvantagens da “aquisição de equipamentos” (item a.2), sem que os aspectos descritos de cada uma das

modalidades fossem comparáveis diretamente, apresentando uma justificativa bastante limitada, sem a demonstração de fatos ou dados históricos para corroborar as alegações.

A justificativa técnica baseada apenas em demonstração das vantagens da opção escolhida, comparada com as desvantagens da opção concorrente descartada, não se mostra adequada para demonstrar a razoabilidade técnica da opção escolhida, carecendo de análise fundamentada das características qualitativas de cada uma das opções, e quantitativas, valorando e avaliando cada uma delas, evidenciando as razões que justificaram a escolha.

Nestes termos, conclui-se que a justificativa apresentada é deficiente e não dispõe dos elementos técnicos necessários para a definição do objeto, desatendendo o disposto no art. 14, II e III, do RILC¹.

3.2.3.2.2. Estoque de insumos no local da prestação de serviços

O item “b” (peça 4, fl. 1244) apresenta o argumento para “manter um estoque de insumos no local da prestação de serviços”:

Com o objetivo de atender o cumprimento dos níveis de serviços acordados entre as partes contratantes, acordo este definido com base nas premissas e necessidades operacionais da contratante, item que será discutido em fase pré-contratual, no qual está previsto um estoque suficiente de insumos a serem armazenados e guardados no local da prestação de serviços, sob a guarda e responsabilidade da contratante, que deverá avisar, por escrito, através dos meios acordados entre as partes, podendo ser por mensagem eletrônica, à contratada sobre a necessidade de reposição de itens cujas quantidades, no estoque, estiverem em um nível a abaixo do recomendado, para o padrão da média de consumo da contratante.

A despeito da inserção deste item na justificativa técnica, a manutenção de insumos no local da prestação é inerente à atividade de impressão departamental, seja ela feita com equipamento próprio, locado, ou por meio de prestação de serviços.

¹ Regulamento Interno de Licitações e Contratos

Art. 14. Identificada a necessidade de determinado objeto e listados os resultados esperados e os requisitos necessários e suficientes ao seu atendimento, a ÁREA DEMANDANTE deverá: [...]

II - não havendo ou não sendo conveniente a adoção de alternativa interna, estudar as soluções existentes no mercado (inclusive com consultas a outros entes públicos), quantificando, valorando e avaliando cada uma delas; e

III - ponderar as soluções existentes, optando, justificadamente, pela mais vantajosa.

3.2.3.2.3. Fornecimento dos insumos na prestação dos serviços

O item “c” (peça 4, fls. 1244/1245) apresenta as razões para incluir o fornecimento dos insumos na prestação dos serviços de impressão em três subitens:

c.1. A garantia dos equipamentos possuem regras, imputando seu cancelamento caso sejam utilizados peças e insumos, toner, fusor, etc., não originais do fabricante do equipamento, além de que, insumos não originais, em alguns casos, são potencialmente perigosos para os equipamentos, e proporcionam menor rendimento em relação aos originais.

A responsabilidade e suas consequências pela não observância quanto ao uso de insumos não originais recaem sobre a contratada e, solidariamente com relação à contratante.

c.2. Especificamente sobre a inclusão do papel utilizado, por se tratar de uma ata de registro de preços, que tem o objetivo de facilitar a contratação de um serviço essencial, sem maiores dificuldades operacionais e administrativas para o órgão público, que deve ter seu foco na sua atividade fim, sem perder mais tempo em uma nova contratação. As empresas participantes do certame, especializadas em serviços de impressão já tem a facilidade operacional na compra e preços mais vantajosos para oferecer este tipo de insumo, uma vez que existe contratação em grande escala por parte dos provedores (economia volume \ escala) e concorrência por melhores preços no pregão.

c.3. Ainda sobre o fornecimento de papel, existe a dificuldade em manter contratos paralelos de serviços de impressão e fornecimento de insumos. Podemos ter um contrato vigente e o outro não, por todas as eventualidades que um processo licitatório e uma respectiva gestão de contratos podem oferecer. Dessa forma qualquer problema na contratação do papel paralisaria todo o serviço de impressão, causando prejuízo ao contratante.

Ressalva-se que, apesar dos argumentos, o texto não se apresenta como uma análise acerca da inclusão do fornecimento dos insumos na prestação dos serviços de impressão.

O item c.1 apresenta a perda da garantia pelo uso de peças e insumos, toner, fusor, etc., não originais do fabricante do equipamento como a problemática para a justificativa da inclusão destes insumos na contratação. Os itens c.2 e c.3 apresentam a questão do fornecimento de papel para a impressão, sendo o primeiro argumentado sobre as vantagens da Ata de RP, e o item c.3 argumentando sobre a dificuldade em manter contratos paralelos de serviços de impressão e fornecimento de insumos. Em nenhum dos itens foram apresentados fatos, dados históricos corroborando as alegações ou análises comparativas sobre as possíveis alternativas.

A justificativa técnica apresentada carece de uma análise fundamentada das características qualitativas de cada uma das opções, valorando e avaliando cada uma delas, demonstrando

vantagens e evidenciando as razões que justificaram a escolha e, portanto, conclui-se que a justificativa apresentada é deficiente e não dispõe dos elementos técnicos necessários para a definição da inclusão do fornecimento de insumos ao objeto do objeto, desatendendo o disposto no art. 14, III, do RILC².

3.2.3.2.4. Prazo contratual

O item “d” (peça 4, fl. 1245) apresenta as razões para estipular prazo contratual de 36 meses, ao invés de 12 meses:

d.1. Como exposto acima, as empresas oferecem um desconto progressivo com base no tempo de vigência do contrato. Por razões técnicas e econômicas conseguem diluir os custos iniciais fixos em uma maior quantidade de meses de contratação.

d.2. ônus inerente ao processo licitatório, no preparo, pesquisa de mercado, tempo da equipe técnica e administrativa para execução do certame, que leva no mínimo três meses para sua realização, se tudo der certo, também é motivador para o aproveitamento da contratação por um tempo maior de vigência contratual.

Ressalva-se que, a despeito dos argumentos, o texto não se apresenta como uma análise fundamentada visto que ele apresenta uma vantagem do prazo maior (item d.1) e uma desvantagem da do prazo menor (item d.2), sem a demonstração de fatos ou dados históricos corroborando as alegações.

A justificativa técnica apresentada carece de uma análise fundamentada das características de cada uma das opções, valorando e avaliando cada uma delas, evidenciando as razões que justificaram a escolha.

Nestes termos, conclui-se que a justificativa apresentada é deficiente e não dispõe dos elementos técnicos necessários para a definição do prazo contratual do objeto, desatendendo o disposto no art. 14, III, do RILC³.

² Regulamento Interno de Licitações e Contratos

Art. 14. Identificada a necessidade de determinado objeto e listados os resultados esperados e os requisitos necessários e suficientes ao seu atendimento, a ÁREA DEMANDANTE deverá: [...]

III - ponderar as soluções existentes, optando, justificadamente, pela mais vantajosa.

³ Regulamento Interno de Licitações e Contratos

Art. 14. Identificada a necessidade de determinado objeto e listados os resultados esperados e os requisitos necessários e suficientes ao seu atendimento, a ÁREA DEMANDANTE deverá: [...]

III - ponderar as soluções existentes, optando, justificadamente, pela mais vantajosa.

3.2.3.2.5. Processo licitatório ser realizado por mais de um lote

O item “e” (peça 4, fl. 1245) apresenta as razões para o processo licitatório ser realizado por mais de um lote:

- O processo licitatório será realizado por mais de um lote, pois a contratação de mais de uma empresa amplia a oferta de preços concentrados nas disputas e ofertas em cada lote separado, sem causar qualquer prejuízo ao certame e a futura operação dos contratos resultantes da referida ata de registro de preços.

A despeito do que argumenta a justificativa técnica apresentada, a questão da divisão dos lotes não se limite apenas na divisão ou não do objeto em lotes. A questão também recai sobre as razões que levaram a Prodam a dividir o objeto em três lotes, e o critério utilizado para a composição de cada lote.

A divisão dos lotes evidencia que o critério utilizado foi o tipo de equipamento, conforme observado no Quadro 1.

Quadro 1 – Equipamentos por lote

Lote	Equipamento	Quantidade mensal	Quantidade Clientes	Valor total 36 meses
1	IMA4_P1 – Impressora Monocromática A4	2.248	20	9.790.669,44
	IPA4_P2 – Impressora Policromática A4	157	16	1.530.731,16
	IPA3_P3 – Impressora Policromática A3	32	12	1.151.285,76
	MMA4_P4 – Multifuncional Monocromática A4	2.720	52	21.128.198,40
	MPA4_P5 – Multifuncional Policromática A4	555	40	6.786.406,80
	MPA3_P6 – Multifuncional Policromática A3	170	38	6.846.994,80
	Subtotal			47.234.286,36
2	IPA0_P7 – Impressora Policromática Plotter A0	53	23	2.482.536,96
3	SMA4_P8 – Scanner de Mesa A3	108	15	11.212.992,00
	Total			60.929.815,32

Fonte: Elaborado pela equipe com base na estimativa de demanda (peça 3, fl. 80) e Mapa de Cotação de Preços (peça 5, fls. 561/562).

Não consta dos autos qualquer análise sobre os possíveis critérios que poderiam ser alternativamente utilizados para a definição dos lotes, de forma a dar maior uniformidade e possibilidades de competitividade aos lotes, elencando as características de cada uma das opções, valorando e avaliando cada uma delas, evidenciando as razões que justificaram a escolha.

Ressalva-se que também não consta dos autos uma avaliação e impacto da distribuição das localidades onde os serviços serão prestados que, a depender do órgão, pode abranger uma área bastante vasta, tornando o custo de logística para o atendimento um fator bastante

significativo. Eventualmente, a definição ou a inclusão de divisão de lotes pelo critério de distribuição geográfica dos endereços a serem atendidos poderia ser avaliada.

Nestes termos, conclui-se que a justificativa apresentada é deficiente e não dispõe dos elementos técnicos necessários que ponderaram a definição dos lotes que compõem o objeto, desatendendo o disposto no art. 14, III, do RILC⁴.

3.2.3.2.6. Continuidade dos serviços.

A justificativa técnica (peça 4, fls. 1245/1246) argumenta que o objeto da licitação – ARP – tem como objetivo continuar atendendo as demandas atuais e servir como solução para necessidades futuras da Prodam e dos demais órgãos da administração pública para impressão departamental, por meio da contratação de empresa para a prestação de serviços oferecendo, além do equipamento para impressão, o suporte técnico, manutenção *on-site* (incluindo peças), fornecimento de insumos como toner, cartucho, cilindros, fusores, papel e solução de gerenciamento integrado, que permita gestão e monitoramento de consumo de cada equipamento, em que uma empresa especializada no ramo, ficará responsável pelo gerenciamento da impressão departamental.

Argumenta que com base nas Orientações Técnicas (OT) 003 da Coordenadoria de Gestão e Tecnologia da Informação e Comunicação (CGTIC) e o volume 14 do CADTerc - Prestação de serviços de impressão corporativa por meio de outsourcing, dentre as características e benefícios desse modelo de solução destaca:

- A facilidade de manutenção e atualização do parque de equipamentos (impressoras) em relação a uma aquisição de equipamentos, principalmente após o prazo de garantia;
- Otimizar a qualidade dos serviços com a adoção de Acordos de Nível de Serviço – SLA, de acordo com as premissas e necessidades dos clientes;
- Solução de bilhetagem que permite acompanhar a quantidade de objetos impressos, por unidade de centro de custos. Disponibilizando uma visão geral dos principais documentos impressos, por setor da secretaria;

⁴ Regulamento Interno de Licitações e Contratos

Art. 14. Identificada a necessidade de determinado objeto e listados os resultados esperados e os requisitos necessários e suficientes ao seu atendimento, a ÁREA DEMANDANTE deverá: [...]

III - ponderar as soluções existentes, optando, justificadamente, pela mais vantajosa.

Ressalva-se que, a fim de caracterizar a continuidade dos serviços, sugere-se que sejam apresentados os resultados obtidos com a solução atualmente vigente que a contratação pretendida irá substituir e dar continuidade. Considerando que a Prodam já possui histórico do serviço pretendido como a gerenciadora de RP, e ainda contando com a experiência de seu corpo técnico, seria natural que houvesse a apresentação dos resultados obtidos nas contratações anteriores, inclusive com a apresentação de históricos de desempenho, produtividade, consumo de insumos etc. para subsidiar as definições de parâmetros da contratação pretendida.

3.2.3.3. Prazo Contratual

No item 3 (peça 4, fls. 1246/1247), o documento expressa que o prazo contratual será de 36 meses contados a partir da data da assinatura do contrato, por ser justificadamente o mais economicamente vantajoso para ambas as partes.

Destaca os fatores pesaram na decisão da área técnica em adotar prazo contratual de 36 meses: necessidade frequentemente apresentada pelos órgãos públicos e o preço proporcionalmente mais vantajoso do que uma contratação por prazo inferior. Argumenta que pelas características do serviço e para quem se destina (Municipalidade de São Paulo) – cujas demandas são frequentes e constantes, o prazo está adequado à realidade operacional dos órgãos contratantes.

Argumenta que o prazo de vigência maior que o ordinário, de 12 meses, traria economia de escala, pois os fornecedores poderiam oferecer melhores preços para a administração pública, diluindo seus custos iniciais por um tempo maior de prestação de serviços, fazendo com que o investimento sobre o objeto do contrato seja amortizado em mais parcelas durante prazos maiores, e que os contratos com períodos maiores de vigência, exigiriam menos processos de licitações ou de renovações contratuais e, dessa forma, onerariam menos a Administração pública contratante e a detentora da ata de registro de preços.

A despeito dos argumentos apresentados, ressalva-se que não consta do esclarecimento a indicação dos estudos realizados para avaliar os possíveis prazos de vigência da contratação, ponderando objetivamente as vantagens e desvantagens das possibilidades oferecidas no mercado por meio de análises comparativas dos custos de investimento, amortização,

produtividade, custo de manutenção, insumos, vida útil, entre outras informações técnicas, além das componentes de risco que podem afetar a contratação, ponderando e justificando a escolha.

Nestes termos, conclui-se que a justificativa apresentada é deficiente e não dispõe dos elementos técnicos necessários que pautaram a definição do prazo de vigência objeto, desatendendo o disposto no art. 14, III, do RILC⁵.

3.2.3.4. Contratação

No item 4 (peça 4, fl. 1247), o documento expressa que os objetos da contratação são considerados serviços comuns, pois seriam atividades cuja escolha poderia ser feita somente com base nos preços ofertados por serem comparáveis entre si e não necessitarem de avaliação minuciosa para tanto.

Argumenta que por se tratar de objeto de alta complexidade e relevante vulto, e para fomentar a competitividade com a possibilidade da união entre empresas menores que de forma isolada não poderiam atender as condições e especificações estabelecidas no edital, seria permitida a participação de consórcio.

Considerando o Decreto nº 56.475/15, que dispõe sobre tratamento diferenciado e favorecido às microempresas - ME e às empresas de pequeno porte – EPP, argumenta que objeto não seria divisível, uma vez que apresentaria alteração na sua substância, dada a natureza de contratação de serviços.

3.2.3.5. Mão de Obra

No item 4 (peça 4, fl. 1247), o documento apenas expressa que “Não haverá cessão direta de mão de obra”.

⁵ Regulamento Interno de Licitações e Contratos

Art. 14. Identificada a necessidade de determinado objeto e listados os resultados esperados e os requisitos necessários e suficientes ao seu atendimento, a ÁREA DEMANDANTE deverá: [...]

III - ponderar as soluções existentes, optando, justificadamente, pela mais vantajosa.

3.2.3.6. Proposição

No item 4 (peça 4, fl. 1247), o documento apresenta a proposição para que seja autorizada a elaboração de Ata de Registro de Preços (ARP) para eventual contratação do objeto acima informado, visando atender às necessidades da Prodam e demais Órgãos pertencentes à Administração pública da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP).

3.2.4. Consulta Pública

Consta do PA a realização de três consultas públicas para o objeto: Consulta Técnica 002/2022, Consulta Pública 004/2022 e Consulta Pública 001/2023.

A Consulta Técnica 02/2022, conforme publicação no DOC de 26.04.22 (SEI nº 062257952), indicou o endereço eletrônico para obtenção da cópia da minuta do edital⁶ e solicitando o encaminhamento de pedidos de esclarecimentos, sugestões ou opiniões até o dia 03.08.22. A divulgação foi feita também pela internet no sítio e-negócios, no periódico “Diário de Notícias” e no portal Prodam (SEI nº 062257952), e também por e-mail para fornecedores cadastrados (SEI nº 062261134). Conforme ata da consulta pública (peça 4, fls. 1/9), foram encaminhados questionamentos / sugestões de três empresas: 1-Simpress; 2-MR e 3-CTIS Computer. Os esclarecimentos, sugestões ou opiniões encaminhadas foram analisados e as respectivas respostas elaboradas pelas áreas técnicas da Prodam foram publicadas no DOC 21.06.22, no portal e-negócios, e no Portal Prodam (SEI nº 065630178).

A Consulta Pública 04/2022, conforme publicação no DOC de 27.09.22 (SEI nº 071234063), indicou o endereço eletrônico para obtenção da cópia da minuta do edital⁷, solicitando o encaminhamento de pedidos de esclarecimentos, sugestões ou opiniões até o dia 03.08.22. A divulgação foi feita também pela internet no sítio e-negócios (SEI nº 71234168), e no periódico “Diário de Notícias” (SEI nº 071234248), no portal Prodam (SEI nº 071234453), e por e-mail (SEI nº 071240426). Conforme ata da consulta pública (peça 4, fls. 1214/1223), foram encaminhados questionamentos / sugestões de quatro empresas: 1- “Superdatta Tecnologia; 2-Simpress; 3-Tecnoset Informática e 4-MR Computer. Os esclarecimentos, sugestões ou opiniões

⁶ https://portal.prodam.sp.gov.br/aceso_a_informacao/consultas-tecnicas/

⁷ http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/inovacao/prodam/licitacoes/consultas_publicas/index.php?p=5551

encaminhadas foram analisados e as respectivas respostas elaboradas pelas áreas técnicas da Prodam foram publicadas no DOC 05.11.22 (peça 4, fls. 1224/1225), no Portal Prodam (SEI nº 073369354), e no portal e-negócios (SEI nº 073369815).

A Consulta Pública 01/2023, conforme publicação no DOC de 01.02.23 (peça 4, fl. 1346), indicou o endereço eletrônico para obtenção da cópia da minuta do edital⁸, solicitando o encaminhamento de pedidos de esclarecimentos, sugestões ou opiniões até o dia 07.02.23. A divulgação foi feita também pela internet no sítio e-negócios (SEI nº 077864029), e no periódico “Diário de Notícias” (SEI nº 077863978), no portal Prodam (SEI nº 077896153), e por e-mail (SEI nº 077900309). Conforme ata da consulta pública (peça 4, fls. 1388/1392), foram encaminhados questionamentos / sugestões de três empresas: 1-Simpress; 2-Sonda/CTIS e 3-MR Computer. Os esclarecimentos, sugestões ou opiniões encaminhadas foram analisados e as respectivas respostas elaboradas pelas áreas técnicas da Prodam foram disponibilizadas no Portal Prodam (SEI nº 078528048), e no portal e-negócios (SEI nº 078528159).

3.2.5. Especificações Técnicas

As especificações técnicas do objeto constam do documento Termo de Referência (TR) do encaminhamento inaugural do procedimento (SEI nº 061234516) que, após diversas revisões, geraram o documento SEI nº 077752873, além do Anexo I – Termo de Referência do edital (peça 3, fls. 22/46), este último o documento referencial da análise.

Acerca das definições das especificações técnicas, destaca-se:

3.2.5.1. Equipamentos

A despeito da Prodam ter condições de apresentar dados e informações baseadas na experiência de contratações anteriores, além de se a gerenciadora das atas de RP, ressalva-se que não consta dos autos qualquer análise acerca dos parâmetros que foram utilizados para definir as especificações definidas nos quadros dos itens 2.1, 2.2 e 2.3 do TR (peça 3, fls. 26/32).

⁸ http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/inovacao/prodam/licitacoes/consultas_publicas/index.php?p=5551

A OT 003 (peça 7, fl. 8) esclarece que a caracterização adequada dos objetos a serem contratados no TR é de suma importância para que a Administração possa realizar uma boa contratação, e que para a devida caracterização técnica dos equipamentos, a Orientação apresenta recomendações e sugestões de itens a constarem na especificação técnica do TR.

A OT 003 recomenda que a especificação de impressoras deve contemplar, no mínimo:

- Valor mínimo para Ciclo Mensal Recomendado de impressões⁹ A4;
 - ☑ Em materiais em inglês, estará como *Monthly duty cycle*
 - Quantidade de páginas impressas por minuto (ppm – *Pages Per Minute*);
 - ☐ Exemplo do uso desta informação: se o departamento A demanda 20.000 impressões preto e branco por mês, será necessário licitar uma impressora cujo Ciclo Mensal de Impressões seja no mínimo de 20.000 páginas, ou duas impressoras com Ciclos Mensais de Impressões de, ao menos, 10.000 páginas.
 - Valor mínimo para memória RAM (em MB – megabytes);
 - Interfaces (ex.: *Ethernet* 10/100 Mbps RJ-45, USB, Paralela);
 - Tecnologia de impressão (ex.: Laser, LED ou jato de tinta);
 - Tipo de impressão (monocromático e/ou colorido)
 - Resolução de impressão (em dpi – *Dots Per Inch*);
 - Tempo máximo para impressão da primeira página;
 - ☑ Monocromático (Preto e branco);
 - ☑ Colorido;
 - Capacidade da bandeja de entrada de folhas;
 - Capacidade da bandeja de saída de folhas;
 - Possibilidade de impressão frente e verso automáticos (duplex);
 - Possibilidade de imprimir documentos em formato de livreto ou brochura;
 - Formatos de papel passíveis de impressão (ex.: A4, A3, envelopes, etiquetas, transparências);
 - Compatibilidade com Sistemas Operacionais utilizados nos computadores do Órgão contratante;
 - Tensão de alimentação da fonte de energia e comprimento do cabo;
 - Cessão de manuais técnicos em português;
 - Emulação (ex.: PCL6 e/ou *PostScript* 3);
 - Nos casos em que for contratado software para controle de impressão por usuário, os equipamentos devem oferecer integração com alguma forma de autenticação de usuários como, por exemplo, *Windows Active Directory* ou LDAP;
- (peça 7, fls. 8/9)

A OT 003 recomenda que a especificação de scanners deve contemplar, no mínimo:

⁹ O CMR indica quantas impressões um equipamento realiza mensalmente, em papel sulfite A4, mantendo um bom desempenho.

- Tipo de entrada de documentos (ex.: mesa e/ou ADF – *Automatic Document Feeder*);
 - Para entradas ADF, o limite mínimo de páginas na bandeja de entrada;
 - Quantidade mínima de páginas digitalizadas por minuto (ppm);
 - ☐ Também descrito como “lados por minuto”;
 - Tamanho dos originais passíveis de digitalização (ex.: A4, A3);
 - Resolução mínima (em dpi – *Dots Per Inch*);
 - Formato do arquivo de saída (ex.: PDF, JPEG);
 - Destino de saída (ex.: pasta compartilhada em rede, envio por e-mail, pen drive);
- (peça 7, fl. 9)

Em relação às especificações do TR, destaca-se:

3.2.5.1.1. Lote 1: Bandeja de alimentação de papel

Foi verificado que nas consultas públicas realizadas, algumas empresas questionaram a capacidade da bandeja de alimentação do papel. A título exemplificativo, o questionamento da empresa MR Computer na Consulta Pública 004/2022 (peça 4, fls. 1221/1222) foi:

PERGUNTA: **Anexo I - Item 2.1. Lote 01 - Itens 2, 4 e 5:**

1) “Alimentação do papel” - “bandeja (s) de entrada com capacidade de 500 folhas e de saída com capacidade de 250 folhas”

Sugestão: “bandeja (s) de entrada com **capacidade de 250 folhas** e de saída **com capacidade de 150 folhas**”

- Tal redução não impacta no desempenho dos equipamentos, e proporciona uma gama maior de equipamentos e fabricantes que atendem as demais características solicitadas.

Atualmente o volume de impressão vem caindo consideravelmente devido trabalho remoto e principalmente pelo advento do sistema SEI onde todo município faz uso.

RESPOSTA: O Item não será alterado, uma vez que as especificações indicadas no termo de referência são ideais para atender as demandas da PRODAM e da administração pública. (grifos no original).

A empresa ainda apresentou questionamento semelhante em relação aos equipamentos do Item 2.1. Lote 01 - Itens 3 e 6 do TR (peça 4, fl. 1222). As empresas Superdatta Tecnologia (peça 4, fl. 1214) e Simpress (peça 4, fl. 1216) também apresentaram questionamento semelhante na Consulta Pública 004/2022, e a empresa CTIS (peça 4, fl. 1396) e a MR Computer (peça 4, fl. 1397) apresentaram o questionamento na Consulta Pública 001/2023.

A despeito da resposta apresentada pela Prodam, de que as especificações seriam “ideais para atender as demandas da PRODAM e da administração pública”, ou mesmo da alteração prolatada, considerando que os questionamentos evidenciaram que as definições apresentadas no TR limitam a participação de fabricantes e / ou limitam as possibilidades de equipamentos, ressalva-se que não constam dos autos, qualquer documento, análises, ou dados históricos, no sentido de que as especificações definidas correspondam as necessidades reais da Prodam ou da Administração.

Nestes termos, conclui-se que as definições das especificações do TR não foram devidamente justificadas, resultando em desatendimento ao disposto no art. 6º, I, do RILC¹⁰.

3.2.5.1.2. Lote 1: Ciclo Mensal de Impressão

Foi verificado que nas consultas públicas realizadas houve questionamento quanto ao ciclo mensal de impressão, definido como 50.000 páginas, no mínimo, para todos os itens (peça 3, fls. 26 e 28). O Quadro 2 apresenta um cálculo da quantidade de milheiros médio por equipamento baseado nos quantitativos informados pelas unidades na pesquisa de demanda realizada (peça 4, fls. 1210/1211).

Quadro 2 – Quantidade de milheiros médio por equipamento

Equipamento		Monocromática A4		Policromática A4		Monocromática A4		Policromática A3	
item	A - Qtd	B - Milheiro	Média*	B – Milheiro	Média*	B – Milheiro	Média*	B – Milheiro	Média*
1-IMA4	2.248	3.374	1,5	-	-	-	-	-	-
2-IPA4	157	171	1,1	281	1,8	-	-	-	-
3-IPA3	32	39	1,2	38	1,2	39	1,2	40	1,3
4-MMA4	2.720	5.964	2,2	-	-	-	-	-	-
5-MPA4	555	776	1,4	356	0,6	-	-	-	-
6-MPA3	170	113	0,7	461	2,7	79	0,5	85	0,5

Fonte: Elaborado pela equipe. *(B) Milheiros / (A) quantidade de equipamentos. Pesquisa de demanda (peça 4, fls. 1210/1211).

Conforme evidenciado no Quadro 2, a demanda informada pelas unidades na pesquisa de demanda demonstra uma quantidade de impressões mensais significativamente inferior à quantidade de impressões mensais solicitada nas especificações dos equipamentos.

¹⁰ Regulamento Interno de Licitações e Contratos

Art. 6º. No processamento das licitações é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos convocatórios, cláusulas ou condições que:
I - restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação;

Ressalva-se que não constam dos autos, qualquer documento, análises, ou dados históricos, no sentido de que as caracterizações definidas correspondam a necessidades reais da Prodam ou da Administração. Nestes termos, a definição injustificada representa desatendimento ao disposto no art. 6º, I, do RILC¹¹.

3.2.5.1.3. Lote 1: Multifuncional velocidade e capacidade de alimentação

Foi verificado que na consulta pública realizada empresas questionaram alguns parâmetros do equipamento multifuncional, como Superdatta Tecnologia: a velocidade mínima de alimentação automática e velocidade mínima de digitalização (peça 4, fl. 1215); Simpress: Capacidade de alimentação automática (peça 4, fl. 1216); MR Computer: velocidade mínima de alimentação automática (peça 4, fl. 1222).

A despeito das respostas apresentadas pela Prodam, de que as especificações seriam “ideais para atender as demandas da PRODAM e da administração pública”, ou mesmo das alterações prolatadas, considerando que os questionamentos evidenciaram que as definições apresentadas no TR limitam a participação de fabricantes e / ou limitam as possibilidades de equipamentos, ressalva-se que não constam dos autos, qualquer documento, análises, ou dados históricos, no sentido de que as caracterizações definidas correspondam a necessidades reais da Prodam ou da Administração. Nestes termos, a definição injustificada representa desatendimento ao disposto no art. 6º, I, do RILC¹².

3.2.5.1.4. Lote 1: Multifuncional – módulo scanner e módulo cópia

As especificações do equipamento multifuncional contam dos quadros “Módulo Impressora”, “Módulo Scanner” e “Módulo Cópia” do item 2.1 do TR (peça 3, fls. 28/30).

Ressalva-se que foi constatado que a especificação do equipamento multifuncional A3¹³ dispõe:

¹¹ Regulamento Interno de Licitações e Contratos

Art. 6º. No processamento das licitações é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos convocatórios, cláusulas ou condições que:
I - restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação;

¹² Regulamento Interno de Licitações e Contratos

Art. 6º. No processamento das licitações é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos convocatórios, cláusulas ou condições que:
I - restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação;

¹³ MMA3_P6 – Multifuncional Policromática A3

Quadro 3 – Capacidade de tamanhos de papel – Multifuncional A3

	Módulo Impressora	Módulo Scanner	Módulo Cópia
Tamanhos	A3 e A4	Tamanhos A4, carta, A5 e ofício.	Capacidade para copiar originais tamanhos A4, carta, A5 e ofício.

Fonte: Elaborado pela equipe com base nas especificações técnica dos equipamentos – item 2.1 do TR (peça 3, fls. 28/30)

Observa-se que a descrição do equipamento multifuncional sugere a capacidade de manipulação de originais em dimensões do padrão A3, mas verifica-se que a especificação não prevê essa capacidade. Ressalva-se que não constam dos autos, qualquer documento, análises, ou dados históricos, de que a caracterização definida corresponda a necessidades reais da Prodam ou da Administração. Nestes termos, a ausência da definição das necessidades que pautaram os tamanhos de papel das funções do equipamento Multifuncional especificados no TR representa desatendimento ao disposto no art. 14, III, do RILC¹⁴ e a definição injustificada representa desatendimento ao disposto no art. 6º, I, do RILC¹⁵.

3.2.5.1.5. Lote 3: Scanner

Foi verificado que na consulta pública realizada a empresa MR Computer questionou a capacidade de alimentação automática do Scanner (peça 4, fl. 1223).

A despeito da resposta apresentada pela Prodam, de que as especificações seriam “ideais para atender as demandas da PRODAM e da administração pública”, considerando que os questionamentos evidenciaram que as definições apresentadas no TR limitam a participação de fabricantes e / ou limitam as possibilidades de equipamentos, ressalva-se que não constam dos autos, qualquer documento, análises, ou dados históricos, de que a caracterização definida corresponda a necessidades reais da Prodam ou da Administração.

Nestes termos, a definição injustificada representa desatendimento ao disposto no art. 6º, I, do RILC¹⁶.

¹⁴ Regulamento Interno de Licitações e Contratos

Art. 14. Identificada a necessidade de determinado objeto e listados os resultados esperados e os requisitos necessários e suficientes ao seu atendimento, a ÁREA DEMANDANTE deverá: [...]

II - não havendo ou não sendo conveniente a adoção de alternativa interna, estudar as soluções existentes no mercado (inclusive com consultas a outros entes públicos), quantificando, valorando e avaliando cada uma delas; e

III - ponderar as soluções existentes, optando, justificadamente, pela mais vantajosa.

¹⁵ Regulamento Interno de Licitações e Contratos

Art. 6º. No processamento das licitações é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos convocatórios, cláusulas ou condições que:

I - restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação;

¹⁶ Regulamento Interno de Licitações e Contratos

Art. 6º. No processamento das licitações é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos convocatórios, cláusulas ou condições que:

I - restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação;

3.2.5.2. Insumos – papel

Em relação ao papel utilizado nos serviços de impressão, OT 003 (peça 7, fl. 16) recomenda as especificações:

QUAIS SÃO AS NOSSAS RECOMENDAÇÕES?

Se for tomada a decisão de contratar o fornecimento de papel como um serviço, recomenda-se incluir no mínimo as seguintes especificações técnicas no Termo de Referência acerca do papel:

- Gramatura (em g/m² - gramas por metro quadrado);
- Dimensões / Formato;
- Quantidade;
- Cor;
- Exigência de Certificado Ambiental (ex.: FSC ou Cerflor);
- Tipo de papel (branco / reciclado / etc);

QUAIS SÃO AS NOSSAS SUGESTÕES?

Se o Órgão já adquirir papel de boa qualidade e tem onde fazer a armazenagem adequada, sugere-se que esta etapa do processo permaneça internalizada, visto ser baixa a possibilidade do fornecedor conseguir oferecer preço inferior ao que é obtido através de licitação específica.

Em relação às especificações do TR, destaca-se:

3.2.5.2.1. Especificações técnicas do papel

A despeito do fornecimento de insumos (toner, cartucho, bastões, cilindros, fusores, papel, etc.) serem componentes do objeto da licitação, não foram explicitadas no TR as especificações técnicas do papel a ser utilizado na prestação do serviço. As especificações constam somente no item 3.9.9, peça 3, fl. 34, do TR, subitem do item “**3. Das Obrigações da Empresa Detentora/ Contratada**”:

3. DAS OBRIGAÇÕES DA EMPRESA DETENTORA/CONTRATADA [...]

3.9. Requisitos do Serviço de Impressão. [...]

3.9.9. A qualquer momento, o CONTRATANTE, além da análise na entrega dos insumos, poderá também realizar exames sobre o papel A4 e o A3 fornecidos e poderá rejeitá-lo se o mesmo não estiver compatível com os padrões de mercado, tendo como referência o peso, textura, consistência e cor do papel branco A4 (210 x 297 mm) de 75 g/m², acondicionado em embalagem 100% Biopolipropileno biorientado para proteção contra umidade, com certificação FSC ou CEFLOR, comumente disponível. Em caso do não atendimento das especificações do papel, a CONTRATADA será informada pelo CONTRATANTE, através de envio de e-mail registrando e informando a

irregularidade, assim serão adotadas as regras de nível de serviço para entrega de insumos e prestação dos serviços contratados, com registro de ordem de serviço e aplicação das respectivas penalidades, caso seja necessário.

A ausência do parâmetro de especificações do papel a ser fornecido para a prestação dos serviços explicitados no TR pode dificultar a correta compreensão do objeto e das obrigações assumidas, resultando no desatendimento ao disposto no art. 15, I, do RILC¹⁷ da Prodam.

Ressalva-se ainda que além do papel do tamanho A4, os equipamentos dos itens 3 e 6 do Lote 1 preveem também a utilização de papel no tamanho A3.

3.2.5.2.2. Papel Reciclado

O item 3.9.10 do TR (peça 3, fl. 34) dispõe:

3.9.10. O CONTRATANTE poderá solicitar, sem custo adicional, que **até 20%** do papel fornecido na prestação dos serviços seja reciclado. (grifos nossos).

Os custos de papel são diferentes, quando se compara aqueles com 100% celulose com os reciclados.

Considerando quantitativo do Item 1.1 - IMA4_P1 – Milheiro Monocromática A4 com 40.845 por ano (peça 3, fl. 81), o quantitativo do Item 4.1 - MMA4_P4 – Milheiro Monocromática A4 com 77.028 por ano (peça 3, fl. 86) e o quantitativo do Item 7.1 - IPA0_P7 – Impressora Policromática Plotter A0 com 84.576 por ano (peça 3, fl. 83) temos o total de 202.449 milheiros ao ano, sendo 40.489 milheiros correspondentes a 20% do total.

A Prodam deve definir objetivamente o quantitativo de papel reciclado, pois a redação do item 3.9.10, ao exigir que até 20% do papel fornecido na prestação dos serviços seja reciclado, sem definir um quantitativo mínimo, implica na ausência de precisão do objeto licitado, impactando diretamente na formação da proposta de preços dos licitantes, principalmente quando não se define o quantitativo exato de papéis reciclados.

¹⁷ Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Prodam

Art. 15. Definida a solução que melhor atenderá à necessidade, a ÁREA DEMANDANTE elaborará a Justificativa Técnica, o Termo de Referência e a Matriz de Risco, conforme o caso, observados, dentre outros, os seguintes requisitos:

I - deverá realizar detalhamento das condições de execução da demanda, de modo a permitir ao interessado a exata compreensão do objeto e dos direitos e obrigações a serem assumidos em caso de contratação;

A falta de precisão do objeto dificulta a correta compreensão do objeto e das obrigações assumidas, resultando no desatendimento ao disposto no art. 15, I, do RILC¹⁸ da Prodam.

3.2.5.3. Outros insumos

A despeito do fornecimento de insumos (toner, cartucho, bastões, cilindros, fusores, papel, etc.) serem componentes do objeto da licitação, não foram explicitadas no TR as especificações técnicas dos insumos a serem utilizados na prestação do serviço. As especificações constam no item 3.9.5 do TR, subitem do item **“3. Das Obrigações da Empresa Detentora/Contratada”**:

3. DAS OBRIGAÇÕES DA EMPRESA DETENTORA/CONTRATADA

3.9. Requisitos do Serviço de Impressão.

3.9.5. Os suprimentos, peças e acessórios deverão ser originais do fabricante dos equipamentos, não sendo admitidos produtos remanufaturados, similares ou compatíveis. A qualquer momento o gestor da Contratante poderá exigir comprovação de sua originalidade e, não sendo esta aceita, a empresa Contratada sofrerá as sanções previstas em Lei.

Considerando que a exigência de que “suprimentos, peças e acessórios deverão ser originais do fabricante dos equipamentos, não sendo admitidos produtos remanufaturados, similares ou compatíveis” pode restringir a participação de fabricantes e / ou limitam as possibilidades de suprimentos, peças e acessórios, ressalva-se que não constam dos autos, qualquer documento, análises, ou dados históricos, no sentido de que os requisitos exigidos correspondam a necessidades reais da Prodam ou da Administração. Nestes termos, a definição injustificada das exigências caracterizadas dos suprimentos, peças e acessórios disposta no item 3.9.5 do TR representa desatendimento ao disposto no art. 6º, I e IV, do RILC¹⁹.

Adicionalmente, a ausência de parâmetros de especificações dos insumos a serem fornecidos para a prestação dos serviços explicitados no TR pode dificultar a correta compreensão do

¹⁸ Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Prodam

Art. 15. Definida a solução que melhor atenderá à necessidade, a ÁREA DEMANDANTE elaborará a Justificativa Técnica, o Termo de Referência e a Matriz de Risco, conforme o caso, observados, dentre outros, os seguintes requisitos:

I - deverá realizar detalhamento das condições de execução da demanda, de modo a permitir ao interessado a exata compreensão do objeto e dos direitos e obrigações a serem assumidos em caso de contratação;

¹⁹ Regulamento Interno de Licitações e Contratos

Art. 6º. No processamento das licitações é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos convocatórios, cláusulas ou condições que:

I - restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação; [...]

IV - qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;

objeto e das obrigações assumidas, resultando no desatendimento ao disposto no art. 15, I, do RILC²⁰ da Prodam.

3.2.5.4. Justificativas para as especificações

Considerando que nas diversas respostas apresentadas aos questionamentos recebidos nas três consultas públicas para o objeto, a Prodam apresentou o argumento “capacidade adequada a nossa demanda” ou “as especificações indicadas no termo de referência são ideais para atender as demandas da PRODAM e da administração pública”, ressalva-se que não constam dos autos, qualquer documento, análises, ou dados históricos, no sentido de que a caracterização definida corresponda a necessidades reais da Prodam ou da Administração.

A fim de possibilitar o controle dos resultados alcançados com a contratação e viabilizar o planejamento de futuras contratações, as justificativas para as especificações solicitadas no TR devem ser devidamente documentadas, evidenciando as bases que fundamentaram as definições dos valores solicitados, como a demanda considerada, os fabricantes e tipos de equipamentos disponíveis no mercado à época da licitação e suas especificações utilizadas como padrão, normas técnicas, histórico etc. A definição injustificada representada pela falta de fundamentação das exigências expressas no TR resulta no desatendimento ao disposto no art. 6º, I e IV, do RILC²¹.

3.2.5.5. Estoque de insumos

Os itens 3.9.1, 3.9.4 e 3.9.8, peça 3, fls. 33/34, do TR dispõem:

3. DAS OBRIGAÇÕES DA EMPRESA DETENTORA/CONTRATADA

3.9. Requisitos do Serviço de Impressão.

3.9.1. São itens cobertos pelo serviço: fornecimento de toner / cartuchos / bastões de cera, caixa de resíduo, papel e demais componentes necessários à impressão. [...]

²⁰ Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Prodam

Art. 15. Definida a solução que melhor atenderá à necessidade, a ÁREA DEMANDANTE elaborará a Justificativa Técnica, o Termo de Referência e a Matriz de Risco, conforme o caso, observados, dentre outros, os seguintes requisitos:

I - deverá realizar detalhamento das condições de execução da demanda, de modo a permitir ao interessado a exata compreensão do objeto e dos direitos e obrigações a serem assumidos em caso de contratação;

²¹ Regulamento Interno de Licitações e Contratos

Art. 6º. No processamento das licitações é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos convocatórios, cláusulas ou condições que:

I - restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação; [...]

IV - qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;

3.9.4. Os suprimentos deverão ser disponibilizados pela CONTRATADA nos locais de instalação dos equipamentos em quantidade suficiente para a necessidade dos usuários e cumprimento do nível de serviço correspondente. [...]

3.9.8. Deve ser mantido juntamente com cada equipamento um quantitativo de suprimentos (toner/cartucho/bastões de cera/papel) de forma a constituir um estoque mínimo, reduzindo ou até mesmo eliminando o risco de falta de suprimentos até o novo fornecimento.

Ressalva-se que não constam das disposições do TR, as definições dos estoques mínimos a serem disponibilizados dos suprimentos e insumos utilizados na prestação dos serviços, preconizado na OT 003²². A especificação deficiente da prestação dos serviços dificulta a correta compreensão do objeto e das obrigações assumidas. Nestes termos, a falta de definição das quantidades mínimas dos estoques dos insumos resulta no desatendimento ao disposto no art. 15, I, do RILC²³ da Prodam.

3.2.5.6. Software de Gerenciamento e Bilhetagem

As especificações técnicas do Software de Gerenciamento e Bilhetagem constam dos subitens do item 4. Sistema de Gerenciamento de Impressão/Cópia e Bilhetagem do TR (peça 3, fls. 34/37).

A OT 003 dispõe recomendações acerca do Software de Gerenciamento e Bilhetagem (peça 7, fls. 13/15). Destaca-se uma das recomendações da OT 003:

No termo de referência, o valor a ser pago pelos softwares de bilhetagem e gerenciamento pode tanto ser discriminado à parte quanto incorporado e diluído no valor de mensalidade da totalidade de equipamentos. Sugere-se que o preço seja discriminado à parte para fins de transparência; (peça 7, fl. 15)

A despeito da recomendação, o item 4.6.10 do TR (peça 3, fl. 37) dispõe que o custo do sistema de controle de impressão deverá estar contemplado no valor dos serviços de impressão (milheiros):

²² [OT 003] SERVIÇOS DE IMPRESSÃO E DIGITALIZAÇÃO (peça 7, fl. 18)

²³ Definir um estoque mínimo de toner e que deve ser mantido em cada unidade do Órgão contratante;

²³ Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Prodam

Art. 15. Definida a solução que melhor atenderá à necessidade, a ÁREA DEMANDANTE elaborará a Justificativa Técnica, o Termo de Referência e a Matriz de Risco, conforme o caso, observados, dentre outros, os seguintes requisitos:

I - deverá realizar detalhamento das condições de execução da demanda, de modo a permitir ao interessado a exata compreensão do objeto e dos direitos e obrigações a serem assumidos em caso de contratação;

4.6.10. Qualquer custo relativo ao sistema de controle de impressão correrá por conta da CONTRATADA, uma vez que o custo do mesmo deverá estar contemplado no valor dos serviços de impressão (milheiros).

Nestes termos, ressalva-se que a forma de custeio do Sistema de Gerenciamento de Impressão/Cópia e Bilhetagem disposto no TR não está alinhado com o sugerido na OT 003, para fins de transparência.

3.2.5.7. Outros Serviços

O TR ainda dispõe, nos subitens do item “5. Suporte Técnico, Manutenção “On Site” e Apoio Operacional” (peça 3, fls. 37/40), disposições sobre requisitos do Suporte Técnico (item 5.1), Manutenção “On Site” (item 5.2) e Apoio Operacional (item 5.3).

Conforme os itens 5.2.12 e 5.3.5 do TR (peça 3, fls. 38/39 e 40), os custos dos serviços de Suporte Técnico, Manutenção “On Site” e Apoio Operacional estão diluídos no fornecimento dos equipamentos e do serviço de impressão.

5.2.12. Qualquer custo relativo à peças de reposição e outros insumos necessários ao reparo e manutenção dos equipamentos correrão por conta da CONTRATADA, uma vez que os custos dos mesmos deverão estar contemplados no valor do fornecimento do equipamento. Exceto nos casos previstos no item 5.2.7, nos quais forem constatados defeitos ou quebra de equipamentos devido ao mau uso pela CONTRATANTE. [...]

5.3.5. Qualquer custo relativo ao serviço de suporte operacional correrá por conta da CONTRATADA, uma vez que o custo do mesmo deverá estar contemplado no valor dos serviços de impressão (milheiros)

3.2.5.8. Outras especificações

O TR ainda dispõe sobre:

- 3. Das Obrigações da Empresa Detentora/Contratada (peça 3, fls. 32/34);
- 6. Nível de Serviço (peça 3, fls. 40/41);
- 7. Penalidades (peça 3, fls. 41/42);
- 8. Obrigações da Contratante (peça 3, fls. 42/43);
- 9. Condições de Faturamento (peça 3, fl. 43);
- 10. Condições de Pagamento (peça 3, fls. 43/44);

- 11. Critérios Técnicos de Julgamento / Documentos de Habilitação Técnica (peça 3, fls. 44/46).

Ressalva-se que as disposições dos subitens dos itens 3 e 7 a 10 especificam definições da execução contratual e as disposições dos subitens do item 11, da qualificação técnica, e neste sentido, deveriam estar inseridos na minuta do instrumento contratual ou no item pertinente à qualificação técnica.

3.2.6. Matriz de Risco

Além da Matriz de Risco do encaminhamento inaugural do procedimento (SEI nº 061234625), consta a do Anexo IV – Matriz de Risco do edital (peça 3, fl. 53).

Quadro 4 – Matriz de riscos

Risco	Definição	Alocação ¹	Impacto ²	Probabilidade ³	Mitigação ⁴
Variação positiva do dólar	Aumento do preço do dólar muito acima dos índices de inflação previstos para o período.	compartilhado	alto	ocasional	Cancelamento do contrato com abertura de nova licitação.
Falência da Contratada	Extinção da empresa	compartilhado	baixo	remota	Iniciar novo processo licitatório
Mudança tributária	Mudanças na legislação tributária que aumente ou diminua custo, exceto mudança na legislação do IR	compartilhado	médio	remoto	Recomposição do equilíbrio econômico financeiro
Roubo de carga (equipamentos e/ou insumos)	Roubo ou extravio de carga (equipamentos e/ou insumos) durante seu transporte	compartilhado	médio	remoto	Manter estoque adequado de equipamentos e/ou insumos.
Atraso na entrega de Impressoras e/ou insumos	Problemas de importação / liberação da Receita Federal / pandemia	compartilhado	médio	ocasional	Manter estoque adequado de equipamentos e/ou insumos.

Fonte: Anexo IV do edital (peça 3, fl. 53). Observações: ¹(público, privado ou compartilhado); ²(alto, médio, baixo); ³(frequente, provável, ocasional, remota ou improvável); ⁴(medidas, procedimentos ou mecanismos para minimizar).

Considerando a redação do inciso X do art. 42 da Lei Federal nº 13.303/16, que define matriz de risco como:

Art. 42. Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições: [...]

X - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

- a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo quando de sua ocorrência;
- b) estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação;
- c) estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em

obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação.

Considerando a definição que uma a matriz de riscos é a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, ressalva-se que os cinco itens apresentados no Quadro 4 não dispõem das características relacionadas no art. 42, X, da Lei Federal nº 13.303/16, pois representam uma parcela limitada dos eventos supervenientes à contratação que podem modificar o balanço do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, e não definindo as frações do objeto em que haverá e que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas. Ilustrativamente, definir a alocação do risco “compartilhado” para todos os itens demonstra que não houve aprofundamento nas questões para caracterizar os efeitos e possíveis medidas preventivas.

Adicionalmente, verificou-se pelo menos uma inconsistência em sua definição. Conforme consta da ata da consulta pública (peça 4, fl. 1218):

PERGUNTA: **Questionamento 6:** Como é de amplo conhecimento os equipamentos e suprimentos de informática (como os que ora são licitados) possuem seus custos atrelados à moeda americana. Frequentemente encontramos oscilações relevantes na cotação da moeda americana perante o real. Considerando que o cenário econômico é incerto e imprevisível, solicitamos esclarecer se novas e substanciais desvalorizações do real perante o dólar ensejarão a concessão de correção de preços mediante pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

RESPOSTA: Não, dado que variação cambial não deve ser considerada como imprevisível ou extraordinário.

Neste caso, o primeiro item da matriz deveria demonstrar coerência com a resposta apresentada na Consulta Pública, indicando que a alocação seria privada, e a mitigação seria de responsabilidade do particular de se proteger contra eventuais oscilações do câmbio da moeda (por exemplo, poderia utilizar-se de instrumentos do mercado financeiro, como contratos de hedge, compra antecipada de moeda ou dos produtos sujeitos à variação do cambio etc.).

Ademais, a caracterização e definição do risco e as medidas, procedimentos ou mecanismos para minimizar os riscos não são elucidativos ou úteis em caso de reavaliação do reequilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

A apresentação do item “Roubo de carga (equipamentos e/ou insumos)” – quarto item – como um item da matriz de risco compartilhado não se mostra razoável, primeiramente em considerá-la como um fator de equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato. E segundo, como um risco compartilhado entre a contratada e a contratante, tendo em vista que o roubo de carga é uma questão logística, de responsabilidade da contratada. E a sugestão de medida para minimizar o risco por meio de “Manter estoque adequado de equipamentos e/ou insumos” é superficial e não se mostra razoável considerando a responsabilidade compartilhada, pois no caso, a manutenção de estoque de equipamentos e/ou insumos é da contratada.

Os encaminhamentos (Mitigação) apresentados são genéricos e pouco elucidativos, mesmo em questões um pouco mais objetivas, como no caso de mudanças tributárias (terceiro item). O encaminhamento proposto “Recomposição do equilíbrio econômico financeiro” é genérico. Considerando que, conforme o item 7.1 do edital (peça 3, fl. 7), a empresa deve apresentar a Planilha de Formação de Custos (Anexo VIII do edital – peça 3, fl. 70), em tese, os tributos incidentes devem estar relacionados na planilha. Assim, qualquer impacto com a alteração na legislação (mudança de incidência, alíquota etc.) deveria ser baseado nestes parâmetros.

Nestes termos, a matriz de riscos apresentada no anexo II do edital não atende o disposto no art. 42, X, da Lei Federal nº 13.303/16²⁴ e alíneas “a” a “c” do inciso XVII do art. 5º do RILC²⁵ da Prodam.

²⁴ Lei Federal nº 13.303/16

Art. 42. Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições: [...]

X - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo quando de sua ocorrência;

b) estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação;

c) estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação.

²⁵ Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Prodam

Art. 5º. Para os fins do disposto neste Regulamento considera-se: [...]

XVII - Matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades [...] contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) Listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e previsão de eventual necessidade de celebração de termo aditivo quando da sua ocorrência;

b) Estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação;

c) Estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação.

3.2.7. Pesquisa de demanda

Consta do PA a realização de pesquisa de demanda, publicada no DOC de 22.06.22 (peça 4, fl. 21). No endereço indicado²⁶ foi possível constatar, na linha pertinente à pesquisa de demanda nº 003/2022 (peça 6, fl. 1, o TR (peça 6, fls. 4/22), o endereço para encaminhar a demanda (“Envie a Demanda”)²⁷, o aviso (Comunicado nº 03/2022 - peça 6, fls. 24/25) e o formulário referente à estimativa de demanda em arquivo “docx” (peça 6, fls. 26/29).

Consta ainda dos autos, conforme indicação do Encaminhamento PRODAM/DIT/GIO SEI nº 073185305 (peça 4, fl. 1212), a indicação dos documentos “E-mails Adesões Serviços de Outsourcing de impressão SEI nº 072877275” (peça 4, fls. 752/753) e “Formulários Adesões Estimativa Demanda Outsourcing Impressão SEI nº 072877525” (peça 4, fls. 754/966), subsídios da planilha estimativa demanda dos serviços.

A versão final da pesquisa de demanda consta da Planilha Adesões Estimativa Demanda Outsourcing Impressão SEI nº 072877789 (peça 4, fls. 1210/1211). A demanda consolidada demonstra os quantitativos de itens por unidades da administração. A planilha apresenta a divisão em três lotes:

- Lote 1: Equipamentos: Item 01 - IMA4_P1 – Impressora Monocromática A4; Item 02 - IPA4_P2 – Impressora Policromática A4; Item 03 - IPA3_P3 – Impressora Policromática A3; Item 04 - MMA4_P4 – Multifuncional Monocromática A4; Item 05 - MPA4_P5 – Multifuncional Policromática A4; Item 06 - MPA3_P6 – Multifuncional Policromática A3; Impressora – Milheiro Impresso: Item 1.1 - IMA4_P1 – Milheiro Monocromática A4; Item 2.1 - IPA4_P2 – Milheiro Monocromático A4; Item 2.2 - IPA4_P2 – Milheiro Policromática A4; Item 3.1 - IPA3_P3 – Milheiro Monocromático A4; Item 3.2 - IPA3_P3 – Milheiro Monocromático A3; Item 3.3 - IPA3_P3 – Milheiro Policromática A4; Item 3.4 - IPA3_P3 – Milheiro Policromática A3; Multifuncional – Milheiro Impresso: Item 4.1 - MMA4_P4 – Milheiro Monocromática A4; Item 5.1 - MMA4_P5 – Milheiro Monocromático A4; Item 5.2 - MPA4_P5 – Milheiro Policromática A4; Item 6.1 - MPA3_P6 – Milheiro Monocromático A4 ; Item 6.2 - MPA3_P6 – Milheiro

²⁶ https://portal.prodiam.sp.gov.br/aceso_a_informacao/estimativa-de-demanda/

²⁷ Arpinfra@prodiam.sp.gov.br

Monocromático A3; Item 6.3 - MPA3_P6 – Milheiro Policromática A4; Item 6.4 - MPA3_P6 – Milheiro Policromática A3;

- Lote 2: Plotter: Item 07 - IPA0_P7 – Impressora Policromática Plotter A0; Plotter Metro Linear Impresso: Item 7.1 - IPA0_P7 – Impressora Policromática Plotter A0;
- Lote 3: Scanner: Item 08 - SMA4_P8 – Scanner de Mesa A4 GED (Gestão Eletrônica de Documentos); Scanner Milheiro Digitalizado: Item 8.1 - SMA4_P8 – Scanner de Mesa A4 (Gestão Eletrônica de Documentos).

Ressalva-se que as informações solicitadas e obtidas na pesquisa realizada não contemplam as recomendações propostas na OT 003:

LEVANTAMENTO DA DEMANDA

A primeira etapa do projeto é conhecer o cenário atual do Órgão Setorial.

QUAIS SÃO AS NOSSAS RECOMENDAÇÕES?

- Levantar quantitativo e modelos que formam o parque de equipamentos atual (scanners, impressoras, multifuncionais, faxes);
- Levantar status de cada equipamento (idade, garantia);
- Levantar o volume médio de impressões mensal de cada impressora, multifuncional ou copiadora (via histórico em software de gerenciamento ou anotação mensal do contador de impressão de cada equipamento).
- Calcular o volume médio de impressões mensal, por unidade administrativa.
- Fazer um cálculo à parte para destacar, se houver, a necessidade de impressões em tamanhos de papel que não sejam A4.
- Para cálculo do volume médio de impressões mensal é mandatória a análise do volume de impressões dos últimos 12 meses. Isto garante que picos sazonais na demanda de impressões sejam considerados na estimativa para os próximos anos.
- Nos casos de novas unidades administrativas e situações similares em que não há histórico de demanda de impressões, uma estimativa também deverá ser definida. Para tanto, caberá ao gestor de TIC utilizar as variáveis que tiver conhecimento.

(peça 7, fl. 3)

Ressalva-se ainda que não foi localizada nos autos informação sobre as análises realizadas e/ou a memória de cálculos ou a racionalidade entre o levantamento realizado e o resultado final obtido, com base na análise das áreas que atendem as unidades, asseverando a real necessidade das quantidades informadas pelas unidades.

A título ilustrativo, foi verificado na requisição da Subprefeitura de Sapopemba (peça 4, fls. 1188/1189), a previsão de quatro “Scanner de Mesa A3”, com a justificativa: “Equipamento para uso nos programas instalados como exemplo o SEI”. A Subprefeitura Vila Mariana (peça 4, fls. 1196/1197) previu 33 “Scanner de Mesa A3”, com a justificativa: “Necessidade de scanneamento de documentos para instrução de processos eletrônicos, principalmente para processos de pagamentos de contratados da Zeladoria da Cidade de São Paulo”. A quantidade de milhares dos equipamentos previstos pelas subprefeituras foi de um e dez de milhares de páginas digitalizados por mês, respectivamente. Considerando que a especificação do equipamento no TR (peça 3, fl. 31) prevê a capacidade de volume diário de 10.000 páginas, evidencia-se que as quantidades de equipamentos e milhares de páginas digitalizados por mês pretendidos pelas unidades destacadas não demonstram razoabilidade.

Assim, considerando a ausência de justificativa demonstrando a real necessidade da quantidade de equipamentos destacados nos exemplos das requisições de “Scanner de Mesa A3” das unidades, e que foi evidenciado nos autos que houve a validação das áreas que atendem aos respectivos entes municipais, conclui-se que houve descumprimento do disposto no art. 17, §3º e no art. 18 do RILC²⁸.

Ressalta-se também que a relação entre quantidade de equipamentos e quantidade de milhares apresenta variação significativa entre as unidades, e deveria ser devidamente analisada.

Portanto, o procedimento da pesquisa de demanda apresentado nos autos desatendeu ao disposto no art. 17, §3º e art. 18 do RILC da Prodam.

3.2.8. Estimativa de Preços

A pesquisa de preços foi realizada no processo apartado SEI nº 7010.2022/0013798-3, materializada no Mapa de Cotação de Preços – SEI nº 077411241 (peça 5, fls. 561/562).

²⁸ Regulamento Interno de Licitações e Contratos

Art. 17. Nas licitações para registro de preço, tratado no presente Regulamento no artigo 82 e seguintes, a ÁREA DE COMPRAS, após recebimento do Processo Administrativo, realizará a pesquisa de demanda junto aos Entes do Município de São Paulo, contemplados no art. 83 do presente regulamento, com a publicação do aviso no Diário Oficial da Cidade de São Paulo. [...]

§ 3º. Em todos os casos, o quantitativo previsto deverá ser bem justificado, demonstrando a real necessidade, mesmo que de forma estimada.

Art. 18. Após o recebimento dos quantitativos encaminhados pelos participantes, a ÁREA DE COMPRAS enviará o resultado para validação das áreas que atendem aos respectivos entes municipais e, ainda, para a ÁREA DEMANDANTE.

Conforme consta do SEI nº 7010.2022/0013798-3, foi utilizada busca em ferramenta de Banco de Preços – SEI nº 076298124 (peça 5, fls. 1/88), entretanto, conforme análise da demandante (peça 5, fls. 391/392), o objeto da contratação da Prodam seria diferente dos objetos obtidos na pesquisa. Assim, o valor estimativo utilizado foi aquele obtido por meio da pesquisa realizada com fornecedores – Mapa de Cotação de Preços.

Ressalva-se que, considerando o “vol. 14 – Impressão Corporativa” dos Estudos Técnicos de Serviços Terceirizado (Cadterc)²⁹, não foi localizado nos autos esclarecimento a inadequação do estudo para a busca do valor estimado referencial, o valor estimativo utilizado foi aquele obtido por meio da pesquisa realizada com fornecedores – Mapa de Cotação de Preços.

Para a elaboração do Mapa de Cotação de Preços – SEI nº 077411241 (peça 5, fls. 561/562), foram obtidos três orçamentos³⁰ (peça 5, fls. 99/143). Para o cálculo do valor estimado, foi utilizada a média estatística dos valores obtidos na pesquisa de preços, com exceção do item Milheiros Páginas Digitalizadas do Lote 3, que utilizou a mediana estatística³¹.

3.2.9. Despacho de Autorização

A abertura do certame foi submetida à deliberação da Diretoria, constando da ata da 2167ª Reunião de Diretoria (peça 6, fls. 30/34), realizada em 02.03.23. A matéria foi discutida e aprovada por unanimidade (peça 6, fl. 33).

3.2.10. Aprovação Prévia pela Assessoria Jurídica

A Gerência Jurídica (GJA) da Prodam, por meio do Parecer PRODAM/DJU/GJA – SEI nº 078921802 (peça 4, fl. 1417/1421), manifestou-se de acordo com o procedimento licitatório:

[...] Pelo exposto e em atendimento ao disposto no artigo 32, inciso I, da Lei Federal nº 13.303/16 c/c o artigo 4º, inciso II, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PRODAM-SP, verifica-se que a padronização dos

²⁹ CADTERC – Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados (www.cadterc.sp.gov.br) – é um site institucional que objetiva divulgar as diretrizes para contratações de fornecedores de serviços terceirizados pelos órgãos da Administração Pública Estadual, com padronização de especificações técnicas e valores limites (preços referenciais) para os serviços mais comuns e que representam os maiores gastos do estado. Fonte: https://www.bec.sp.gov.br/BEC_Servicos_UI/CadTerc/ui_CadTercApresentacao.aspx <Acesso em 27.03.23>

³⁰ “Observação 1: Foram consideradas para estimativa de preços as propostas comerciais das empresas Sonda, Golden e Simpress” (peça 5, fl. 562)

³¹ “Observação 2: Para os Lotes 1, 2 e 3 (Tabela I) utilizamos o critério da média para aferição de valores. No que se refere ao Lote 3 (Tabela II), como exceção, aplicamos a mediana, já que a proposta comercial da empresa Golden encontra-se divergente, quando comparada as demais cotações” (peça 5, fl. 562)

instrumentos foi realizada e, **observadas as considerações do presente parecer**, o processo administrativo, bem como a minuta do edital estarão aptas para prosseguir para fase externa do certame, não havendo necessidade de retornar o processo a esta GJA para nova análise (peça 4, fls. 1420/1421, grifos no original).

3.2.11. Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio

Consta do PA o documento Designação de Pregoeiro e Equipe de Apoio – SEI nº 080046626 (peça 4, fl. 1515) no qual estão designados o pregoeiro e a equipe de apoio.

A despeito do documento não estar assinado, no documento Manifestação Ciência e Concordância Diretores – PE-02.002/2023 – SEI nº 079988244 (peça 4, fl. 1513), subscrito pelo Diretor de Administração e Finanças, Diretor de Infraestrutura e Tecnologia e Pregoeiro, foi assinalada a ciência e concordância com o documento “Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio (doc. 080046626)”.

3.2.12. Publicidade

O aviso de abertura do Pregão Eletrônico nº 02.002/2023 foi publicado no DOC de 17.03.23 (peça 4, fl. 1518), imprensa (peça 4, fl. 1519) e divulgação no sítio e-negócios da PMSP (peça 4, fl. 1520). A sessão de abertura do certame licitatório foi designada para o dia 14.04.23, às 10h.

3.2.13. Plano Diretor Setorial de Tecnologia da Informação e Comunicação

O Decreto nº 57.653/17, que dispõe sobre a Política Municipal de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (PMGTIC) no âmbito da Administração Pública Municipal, expressa em seu art. 14 que os órgãos e entidades setoriais da Administração Pública Municipal somente poderão adquirir bens e contratar serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) em conformidade com o respectivo Plano Diretor Setorial de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDSTIC)³², bem como com as Orientações Técnicas publicadas pelo Órgão Central de TIC, que seria a Smit, conforme o art. 5º, inciso II do normativo³³.

³² Decreto nº 57.653/17

Art. 13. São Instrumentos de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação os seguintes meios para a consecução dos objetivos da PMGTIC, segundo as diretrizes estabelecidas no artigo 2º deste decreto, dentre outros: [...]

III - Plano Diretor Setorial de Tecnologia da Informação e Comunicação – PDSTIC, a ser elaborado e atualizado por cada órgão e entidade setorial, com periodicidade anual, a partir de elementos fornecidos pelo Órgão Central, com os seguintes objetivos:

a) definir metas e objetivos a serem alcançados no período, bem como a forma de atendimento, explicitando seus impactos na realidade do

Destaca-se ainda que o Decreto nº 62.100/22, que consolidou a regulamentação das normas de licitação e contratos administrativos em âmbito municipal, dispõe no art. 20, o mesmo teor do art. 14 do Decreto nº 57.653/17, expressando que as contratações de serviços de TIC devem estar em conformidade com o respectivo PDSTIC e as Orientações Técnicas publicadas pelo Órgão Central de TIC.

Portando, ressalva-se que não foi localizado no SEI nº 7010.2022/0003764-4 nem no *site* da Smit³⁴ o PDSTIC da Prodam aprovado e com as linhas de ação previstas para 2023, prevendo a contratação de serviço de Outsourcing de Impressão Departamental, em infringência ao art. 14 do Decreto nº 57.653/17³⁵ e ao art. 20 do Decreto nº 62.100/22³⁶.

3.3. Instrumento convocatório

O instrumento convocatório foi titulado Pregão Eletrônico nº 02.002/2023 (peça 3).

3.3.1. Data e assinatura

Conforme o documento Informação Manifestação de Ciência e Concordância Diretores nº 079988244 (peça 4, fl. 1513), subscrito pelo Diretor de Administração e Finanças, pelo Diretor de Infraestrutura e Tecnologia e Pregoeiro, assinados em 15.03.23, consta a informação de “ciência e concordância com o Edital PE-02.002/2023 - documento 079515406”.

órgão;

b) elencar ações e projetos de Tecnologia da Informação e Comunicação a serem desenvolvidos pelo órgão no período, fornecendo o detalhamento conforme demandado pela documentação própria; [...]

§ 2º Os Órgãos e Entidades Setoriais poderão atualizar o respectivo PDSTIC, mediante justificativa e demonstração de fatos imprevisíveis ou que caracterizem a extrema necessidade, em razão de novas políticas inseridas pela Administração Pública Municipal.

³³ Decreto nº 57.653/17

Art. 5º Integram o Sistema Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação: [...]

II - Órgão Central: Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia – SMIT, representada pela Coordenadoria de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação – CGTIC, que coordenará as atividades do Sistema Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação - SMTIC;

³⁴ https://tecnologia.prefeitura.sp.gov.br/?page_id=9277. Acessado em: 16.03.23.

³⁵ Decreto nº 57.653/17

Art. 14. Os órgãos e entidades setoriais da Administração Pública Municipal somente poderão adquirir bens e contratar serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação em conformidade com o respectivo PDSTIC, bem como com as Orientações Técnicas publicadas pelo Órgão Central de Tecnologia da Informação e Comunicação.

³⁶ Decreto nº 62.100/22

Art. 20. As aquisições de bens e as contratações de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação dar-se-ão em conformidade com o respectivo Plano Diretor Setorial de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDSTIC, bem como com as Orientações Técnicas publicadas pelo Órgão Central de Tecnologia da Informação e Comunicação, obedecidas as demais disposições do Decreto nº 57.653, de 2017.

3.3.2. Condições de participação

A participação no certame se dará por meio de sistema eletrônico, pelo acesso ao sítio www.gov.br/compras/pt-br, UASG: 925099, com início da sessão às 10h do dia 14.04.23.

Poderão participar do certame eletrônico as licitantes que atenderem a todas as exigências do Edital e de seus anexos, e desde que estejam inscritas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf).

3.3.3. Apresentação da proposta, julgamento, negociação e aceitabilidade

Os títulos IV a VII do edital dispõem sobre os procedimentos, desde a apresentação da proposta até o seu julgamento.

O título IV do Edital (peça 3, fls. 6/11) estabelece a apresentação das propostas se dará por meio do sistema eletrônico Comprasnet. O item 4.4 dispõe que a apresentação da proposta comercial implicará a plena aceitação, por parte da licitante, das condições estabelecidas no Edital e em seus Anexos.

O item 5.1 do Edital (peça 3, fl. 7) define que o pregão eletrônico terá início a partir das 10h (horário de Brasília) do dia 14.04.23.

A formulação dos lances está disciplinada nos itens 6.1 a 6.21 do Edital (peça 3, fls. 7/9), que dispõem sobre os procedimentos, desde a apresentação da proposta até a indicação do lance vencedor.

O título VII do Edital (peça 3, fls. 9/11) estabelece a forma de julgamento das propostas. O critério de julgamento será, nos termos do item 7.2 do Edital (peça 3, fl. 10), o menor valor global por lote.

3.3.3.1. Modelo da proposta

O Modelo de Proposta Comercial definido no Anexo VII do edital (peça 3, fls. 66/69), apresenta planilha com os itens do termo de referência de cada lote, informando a quantidade, e solicitando o preenchimento do valor unitário, valor total, marca/modelo do equipamento, calculando o valor global do lote.

3.3.3.2. Formulação dos lances

O item 6.1 do edital (peça 3, fl. 7) dispõe que as licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico, sendo a licitante imediatamente informada do seu recebimento e respectivo horário de registro e valor. Os itens 6.2 a 6.14 e subitens (peça 3, fls. 7/9) apresentam a forma de processamento da formulação dos lances. Os itens 6.15 a 6.21 e subitens (peça 3, fl. 9) do edital dispõem acerca de procedimentos após a fase de lances, como o processo de negociação proposta vencedora, o tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte etc.

3.3.3.3. Julgamento das propostas

O item 7.2 do edital (peça 3, fl. 10) dispõe que para julgamento e classificação das propostas será adotado o critério do menor preço global por lote, conforme modelo de proposta comercial do Anexo VII do edital:

7.2. Finalizada a etapa de negociação, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço (MENOR PREÇO GLOBAL POR LOTE), de acordo com ANEXO VII – Modelo de Proposta Comercial, conforme dispuser o edital e, verificará a habilitação do licitante, observado o disposto na Cláusula VIII – Da Habilitação.

Acerca da aceitabilidade do preço, o item 7.2.1 do Edital (peça 3, fl. 10) dispõe:

7.2.1. A proposta com o menor preço será aceitável à medida que se mostre exequível e compatível com o praticado no mercado, bem como com a execução do objeto a ser contratado, podendo o Pregoeiro e Equipe de Apoio realizar diligências para aferir a exequibilidade da proposta ou exigir do detentor a sua demonstração, nos termos do art. 56, § 2º da Lei nº 13.303/16.

O item 7.2.2 do Edital (peça 3, fls. 10/11) ainda dispõe:

7.2.2. Considera-se inexecutável a proposta que apresente preços globais ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valores zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

3.3.4. Habilitação

A documentação relativa à habilitação encontra-se prevista nos subitens do título VIII do edital (peça 3, fls. 11/16).

3.3.4.1. Condição prévia ao exame da documentação

Os subitens do item 8.2 do Edital (peça 3, fl. 11) apresentam como condição prévia ao exame da documentação de habilitação do licitante detentor da proposta classificada em primeiro lugar, a verificação de existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação:

8.2.1. SICAF

8.2.2. Portal da Transparência União

8.2.3. Bolsa Eletrônica de Compras SP

8.2.4. Prefeitura do Município de São Paulo – COBES – Empresas Punidas

Ressalva-se que o rol de verificação indicado não atende plenamente a instrução TCMSP nº 02/19, que estabelece uma relação, não exaustiva, de documentos a serem consultados pela Administração Pública Municipal, previamente à celebração dos contratos, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

3.3.4.2. Regularidade fiscal e trabalhista

A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista encontra-se prevista nas alíneas “a” a “g” do item 8.4.1 do Edital (peça 3, fls. 13/14).

As certidões relacionadas nas alienas “a” a “g” do item 8.4.1 poderão ser substituídas pelo registro cadastral do Sicaf, desde que o cadastro esteja dentro da validade, conforme o item 8.4.2.

3.3.4.3. Qualificação Econômico-Financeira

O Edital dispõe nos subitens do item 8.5 do edital (peça 3, fls. 13/14) as exigências em relação à Qualificação Econômico-Financeira.

O item 8.5.1 do edital (peça 3, fl. 13) dispõe a apresentação de certidão negativa de falência ou recuperação judicial expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica das licitantes, em data não superior a 90 dias da data de apresentação da proposta.

O item 8.5.2 do edital (peça 3, fl. 13) dispõe a apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social. O item 8.5.3 do edital (peça 3, fl. 14) estipula que a licitante deverá apresentar no mínimo dois indicadores dentre os três listados, com resultado igual ou superior a um: a. Liquidez Corrente; b. Liquidez Geral ou c. Solvência Geral.

Os parâmetros definidos no Edital estão em consonância com a Nota Técnica GFP nº 007/2023, de 14.02.23 – SEI nº 078567297 (peça 4, fls. 1412/1416), subscrita pela Gerência de Planejamento e Controle Financeiro (GFP).

A alínea “d” (peça 4, fl. 14) ainda dispõe a necessidade de comprovação de Patrimônio Líquido mínimo de cinco por cento do valor da proposta final, após a etapa de lances, extraído do Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei.

3.3.4.4. Qualificação Técnica

O Edital dispõe nos subitens do item 8.6 (peça 3, fls. 14/15) as especificações para a comprovação de qualificação técnica.

3.3.4.4.1. Comprovação de Atendimento à Especificação Técnica

O item 8.6.1 do Edital (peça 3, fl. 14) dispõe:

8.6.1. Comprovação de Atendimento à Especificação Técnica.

8.6.1.1. A equipe técnica que auxiliará o pregoeiro na aceitabilidade da proposta deverá verificar a viabilidade, capacidade e produtividade dos equipamentos indicados pelos licitantes, confrontando com as informações dos respectivos fabricantes, podendo diligenciar a respeito.

8.6.1.2. Deverá conter na proposta a marca, o modelo e o fabricante dos equipamentos ofertados.

8.6.1.3. Fornecer juntamente com a proposta catálogos e relatórios das máquinas, com informações das características técnicas, operacionais e condições de instalação, manutenção e funcionamento.

8.6.1.4. Para redução dos custos da CONTRATANTE com coleta seletiva e visando ao adequado tratamento do impacto ambiental e social, será exigido o

programa de coleta seletiva e descarte dos itens fusor, toner e caixa de resíduos, na forma do **art. 32 da 13.303/2016** e legislação correlata junto a proposta de preços.

Em relação às disposições dos subitens do item 8.6.1 ressalva-se que são disposições que não encontram retaguarda nas previsões do art. 58, II, da Lei Federal nº 13.303/16³⁷, e também com o art. 41, §§ 2º e 3º, do RILC³⁸. Ressalva-se que as disposições dos subitens do item 8.6.1. especificam definições da proposta comercial, e neste sentido, deveriam estar inseridos no item pertinente ao julgamento da proposta, caso mostrem-se pertinentes e regulares.

3.3.4.4.2. Atestado de Capacidade técnica

O item 8.6.2 do Edital (peça 3, fls. 14/15) dispõe:

8.6.2. Atestado de Capacidade técnica

8.6.2.1. A CONTRATADA deverá apresentar, em seu nome, atestado (s) de capacidade técnica operacional, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a execução de atividade pertinente e compatível em características e quantidades, com o objeto a ser contratado.

8.6.2.2. Será considerando o atestado compatível se comprovada a execução de, no mínimo 40% (quarenta por cento) do objeto, ou seja, prestação de serviços de impressão, a partir de impressoras, multifuncionais, plotters e scanners, além do fornecimento de Milheiros de Páginas (Mês), descritos abaixo:

Descrição item	Quantidades de equipamentos	Quantidade de Milheiros de páginas (Mês)
Impressoras (milheiros de páginas)	975	1.578
Multifuncionais (milheiros de páginas)	1.378	3.134
IPA0_P7 – Impressora Policromática - Plotter A0 – Metro Linear	21	2.820
SMA4_P8 – Scanner de Mesa A3 – Milheiro páginas digitalizadas	43	285

8.6.2.3. O(s) Atestado(s) Técnico(s) deve ser apresentado em papel timbrado, datado e assinado com identificação do atestante (nome, cargo, e-mail e telefone), contendo descrição dos itens e quantidades fornecidas.

³⁷ Lei Federal nº 13.303/16

Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros: (Vide Lei nº 14.002, de 2020) [...]

II - qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório;

³⁸ Regulamento Interno de Licitações e Contratos

Art. 41. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á:

§ 2º. A exigência relativa à capacitação técnica limitar-se-á à apresentação pela licitante de Atestado de Capacidade Técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes às do objeto da licitação, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, conforme previsto no instrumento convocatório.

§ 3º. As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo mencionadas no parágrafo anterior serão definidas no instrumento convocatório, podendo, conforme o caso, ser exigida uma experiência correspondente a até 50% (cinquenta por cento) de tais parcelas, sendo admitida a somatória de atestados, conforme instrumento convocatório.

8.6.2.4. Serão aceitos mais de um atestado técnico, sendo permitida a somatória das quantidades de equipamentos e páginas impressas por mês, para fins comprobatórios da capacidade técnica.

Considerando o que foi disposto na tabela do item 8.6.2.2, constata-se que a comprovação exige 40% do total do objeto.

Não constam dos autos ou dos termos do edital os parâmetros estabelecidos que definiram as parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes que delimitaram e justificaram as exigências de comprovação exigidos no item 8.6.2.2, desatendendo o disposto no art. 18, IX, da Lei Federal nº 14.133/22³⁹, art. 58, II, da Lei Federal nº 13.303/16⁴⁰, e também com o art. 41, §§ 2º e 3º, do RILC⁴¹.

Ademais, considerando que tecnicamente o fornecimento de uma impressora ou de uma multifuncional não apresenta distinção, deve-se justificar a necessidade de solicitar a comprovação de quantitativos dos dois equipamentos.

3.3.4.5. Qualificação jurídica

O Edital dispõe nos subitens do item 8.7 do edital (peça 3, fls. 15/16) a documentação relativa à comprovação de qualificação jurídica.

³⁹ Lei Federal nº 14.133/21

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: [...]

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

⁴⁰ Lei Federal nº 13.303/16

Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros: (Vide Lei nº 14.002, de 2020) [...]

II - qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório;

⁴¹ Regulamento Interno de Licitações e Contratos

Art. 41. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á:

§ 2º. A exigência relativa à capacitação técnica limitar-se-á à apresentação pela licitante de Atestado de Capacidade Técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes às do objeto da licitação, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, conforme previsto no instrumento convocatório.

§ 3º. As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo mencionadas no parágrafo anterior serão definidas no instrumento convocatório, podendo, conforme o caso, ser exigida uma experiência correspondente a até 50% (cinquenta por cento) de tais parcelas, sendo admitida a somatória de atestados, conforme instrumento convocatório.

3.3.5. Vigência da ata de RP e contratual

O item 13.5 do Edital (peça 3, fl. 18) dispõe que ata de RP terá validade de 12 meses contados a partir da data de sua assinatura, ou da última assinatura digital realizada, podendo ser prorrogado por novo período de 12 meses, desde que observadas as formalidades previstas no art. 99 do Decreto nº 62.100/22. O preâmbulo da Minuta da Ata de RP – Anexo XI do edital (peça 3, fl. 73) também dispõe a validade de 12 meses contados a partir da data de sua assinatura, ou da última assinatura digital realizada.

O item 5.1 da Minuta da Ata de RP – Anexo XII do edital (peça 3, fl. 75), que dispõe:

5.1. O prazo de validade do Registro de Preços será de 12 (doze) meses, contados a partir da data de publicação do extrato da Ata de Registro de Preços no Diário Oficial Cidade de São Paulo.

Conforme o item 16.1 do Edital (peça 3, fl. 19), o contrato vigorará pelo período de 36 meses, a contar da data de assinatura do contrato, podendo ser prorrogado, por acordo entre as partes, até o limite legal conforme consta no Item 3.8 do TR e da Minuta do Instrumento Contratual. O item 3.8 do TR (peça 3, fl. 33) dispõe:

3.8. A vigência da prestação dos serviços correlatos, será de 36 (trinta e seis) meses contados a partir da assinatura do contrato, conforme dispõe o caput do artigo 71 da Lei 13.303 renováveis até o limite legal.

O item 3.1 do Anexo VI – Minuta do Instrumento Contratual do edital (peça 3, fl. 57), dispõe:

3.1. O contrato terá vigência de 36 (trinta e seis) meses, contados a partir da data de sua assinatura, ou da data da última assinatura digital realizada, podendo ser prorrogado até o limite de 5 (cinco) anos, conforme dispõe o artigo 71, da Lei Federal nº. 13.303/2016.

Ressalva-se que o prazo de vigência da ata de RP apresenta divergência na definição do início de sua vigência na redação do item 13.5 do Edital e do item 5.1 da Minuta da Ata de RP – Anexo XII do edital.

3.3.6. Índice de reajuste

O item 4.5 da do Anexo VI – Minuta do Instrumento Contratual do edital (peça 3, fl. 57) dispõe que após o período inicial de 12 meses de vigência, caso haja prorrogação, o contratado poderá ter

seus preços reajustados, aplicando-se a variação do Índice de Preços ao Consumidor IPC/FIPE a contar da data da apresentação da proposta.

Ressalva-se que a despeito da possibilidade de prorrogação da validade do RP disposta no item 13.5 do Edital (peça 3, fl. 18), não foi previsto o reajuste dos preços registrados.

Considerando a disposição do art. 104 do Decreto nº 62.100/22⁴², que dispõe que “Os preços registrados e os contratos deles decorrentes poderão ser reajustados após um ano da data-base fixada na Ata de Registro de Preços”, a fim de evitar possíveis discussões futuras, sugere-se que a Prodam realize uma revisão nos termos das minutas da Ata de RP e do instrumento contratual, para incorporar aos termos das minutas, a disposição do art. 104 do Decreto nº 62.100/22.

Ressalva-se ainda que a disposição do item 4.4 da do Anexo VI – Minuta do Instrumento Contratual do edital, no trecho “caso haja prorrogação, o contratado poderá ter seus preços reajustados” é incoerente com o prazo de vigência contratual previsto, de 36 meses.

3.3.7. Obrigações das partes

O anexo VII – minuta do instrumento contratual do Edital, na Cláusula II (peça 3, fls. 55/57), dispõe as obrigações da contratada no item 2.1, alíneas “a” a “h” (peça 3, fls. 55/56) e as obrigações da contratante item 2.2, alíneas “a” a “f” (peça 3, fls. 56/57).

Além das disposições na minuta do contrato, o TR ainda dispõe Obrigações da Empresa Detentora / Contratada no item 3 (peça 3, fls. 32/34) e Obrigações da Contratante no item 8 (peça 3, fls. 42/43).

3.3.7.1. Imposição de parâmetros de contabilização/cobrança

O item 3.9. dispõe (peça 3, fls. 33/34):

3. DAS OBRIGAÇÕES DA EMPRESA DETENTORA/CONTRATADA

3.9. Requisitos do Serviço de Impressão. [...]

⁴² Decreto nº 62.100/22

Art. 104. Os preços registrados e os contratos deles decorrentes poderão ser reajustados após 1 (um) ano da data-base fixada na Ata de Registro de Preços.

3.9.7. Deve-se estabelecer contabilização/cobrança específica para impressões monocromáticas e coloridas além de A4 e A3, adotando-se para o caso do A3 a contabilização de dois A4.

Ressalva-se que, a despeito da lógica intrínseca na definição, ela acaba por restringir a livre definição dos preços pelos licitantes, uma vez que cada um pode definir diferentes estratégias para precificação das impressões em papéis de formato A3 e A4, sem que isso necessariamente afete a lisura de sua proposta – ainda mais considerando a presença, no Edital, de elementos cujos custos devem ser diluídos em seus respectivos lotes, sem considerar que os custos podem não ser, necessariamente, dois A4 para um A3.

Portanto, a definição disposta no item 3.9.7. do TR estabelecendo parâmetro de contabilização/cobrança para impressões A3 infringe o disposto no art. 6º, I, do RILC⁴³ da Prodam.

3.3.7.2. Organização e estrutura

Os subitens do item “**3.9. Requisitos do Serviço de Impressão**”, são definições do serviço, e seu posicionamento como um subitem do grupo “**3. Das Obrigações da Empresa Detentora/Contratada**” não se mostra coerente.

A organização dos tópicos de maneira incoerente pode causar confusão na correta compreensão do objeto e das obrigações assumidas, resultando no desatendimento ao disposto no art. 15, I, do RILC⁴⁴ da Prodam.

3.3.8. Penalidades

As penalidades/multas/sanções são descritas no título XVII- Das Sanções Administrativas do edital (peça 3, fls. 19/20), no item 7 – Penalidades do TR – Anexo I do edital (peça 3, fls. 41/42), na Cláusula X – Sanções Administrativas da Minuta do Instrumento Contratual – Anexo VI do

⁴³ Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Prodam

Art. 6º. No processamento das licitações é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos convocatórios, cláusulas ou condições que:
I - restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação;

⁴⁴ Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Prodam

Art. 15. Definida a solução que melhor atenderá à necessidade, a ÁREA DEMANDANTE elaborará a Justificativa Técnica, o Termo de Referência e a Matriz de Risco, conforme o caso, observados, dentre outros, os seguintes requisitos:

I - deverá realizar detalhamento das condições de execução da demanda, de modo a permitir ao interessado a exata compreensão do objeto e dos direitos e obrigações a serem assumidos em caso de contratação;

editais (peça 3, fls. 62/63) e na Cláusula VII – Penalidades da Minuta da Ata de Registro de Preços – Anexo XI do edital (peça 3, fl. 76).

3.3.9. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

A Lei Federal nº 13.709/18 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) passou a ter vigência plena a partir de 01.08.21, e suas sanções administrativas foram regulamentadas pela Resolução CD/ANPD nº 4, de 24.02.23, portanto, plenamente aplicável ao contrato a ser celebrado por meio do Pregão Eletrônico nº 02.002/2023.

O Anexo VI - Minuta do Instrumento Contratual possui a Cláusula IX – Da Proteção de Dados, que nos itens 9.1 a 9.8 descreve todas as obrigações da Contratada referentes ao tratamento de dados pessoais no âmbito da prestação de serviços, objeto desta licitação.

3.3.9.1. Da possibilidade de armazenamento de imagens e a LGPD

Os equipamentos (impressoras/multifuncionais) destinados a atender ao objeto licitado, geralmente possuem compartimento para instalação de dispositivo de armazenamento (unidade de disco rígido ou estado sólido) em sua configuração para propósitos funcionais, sendo que um deles é o armazenamento das imagens daquilo que está sendo impresso.

Não há no edital e seus anexos qualquer menção à existência de dispositivos de armazenamento nos equipamentos licitados. Desta forma, a Prodam deve expressamente mencionar no edital se os equipamentos devem ou não possuir o dispositivo de armazenamento e se este for o caso, se as imagens do processado no equipamento serão armazenadas nos dispositivos.

Se a Contratada fornecer equipamentos com dispositivo de armazenamento, e por se tratar de Ata de RP, a Administração deve estar ciente de que se tornará responsável pelo armazenamento de imagens nos dispositivos de armazenamento, pois uma vez que as imagens sejam armazenadas inicia-se o processo de tratamento de dados e assim a Administração se tornará a Controladora de Dados, de acordo com a LGPD em seu art. 5º, incisos X e VI, respectivamente. Ressalta-se que os itens 9.1 a 9.8 da Minuta do Instrumento Contratual – Anexo VI do edital (peça 3, fls. 61/62) exigem da Contratada os deveres para com a LGPD.

Além disso, tão importante quanto aos procedimentos definidos pela LGPD, a troca, o descarte e o acesso aos dispositivos de armazenamento devem se submeter a um tratamento específico, definindo os procedimentos que deverão ser seguidos quando da manipulação dos dispositivos dos equipamentos, tanto para a Contratada quanto para a Contratante.

A ausência de especificação da responsabilidade da Contratada em relação aos dados possivelmente armazenados no dispositivo de armazenamento, especialmente com relação à LGPD, não permite a correta compreensão das obrigações assumidas, resultando no desatendimento ao disposto no art. 15, I, do RILC⁴⁵ da Prodam.

3.3.10. Minuta do Instrumento Contratual

O preambulo da Minuta do Instrumento Contratual – Anexo VI do edital (peça 3, fl. 55) define a Prodam como a Contratante dos ajustes resultantes da presente licitação. E assim, os termos do Anexo VI – Minuta do Instrumento Contratual do edital (peça 3, fls. 55/65) foram adequados às normas as quais a Prodam deve se sujeitar, como a Lei Federal nº 13.303/16, algumas normas municipais, além de seus procedimentos internos.

Ressalva-se, entretanto, que a maior parte da demanda dos preços registrados pela ARP será da administração pública municipal, cujos termos de contratação devem se ater à Lei Federal nº 14.133/21, conforme dispôs o Decreto nº 62.100/22. E nestes termos, a minuta do instrumento contratual deveria estar adequada aos ditames ao qual estão sujeitas a maior parte dos demandantes da ARP, isto é, à Lei Federal nº 14.133/21 e às normas que regem a administração pública municipal.

3.4. Responsáveis pelas Áreas Auditadas

Nome	Cargo
Elias Fares Hadi	Diretor de Administração e Finanças
Mateus Dias Marçal	Diretor de Infraestrutura e Tecnologia
Yeso Amalfi Junior	Gerência de Operações
Luís Fernando T. Marinho Soares	Pregoeiro

⁴⁵ Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Prodam

Art. 15. Definida a solução que melhor atenderá à necessidade, a ÁREA DEMANDANTE elaborará a Justificativa Técnica, o Termo de Referência e a Matriz de Risco, conforme o caso, observados, dentre outros, os seguintes requisitos:

I - deverá realizar detalhamento das condições de execução da demanda, de modo a permitir ao interessado a exata compreensão do objeto e dos direitos e obrigações a serem assumidos em caso de contratação;

4. CONCLUSÃO

Em sede de relatório preliminar, tendo em vista as análises dos aspectos formais e legais do Edital de **Pregão Eletrônico nº 02.002/2023**, cujo objeto é a Ata de Registro de Preços para a contratação de prestação de serviços de impressão, a partir de impressoras e multifuncionais a serem contratados, incluindo instalação, suporte técnico e manutenção *on-site* (incluindo peças), além do fornecimento de insumos (toner, cartucho, bastões, cilindros, fusores, papel, etc.), contemplando disponibilização de estoque nas unidades para cumprimento dos níveis de serviços e, por fim, solução de bilhetagem que permita gestão e monitoramento de consumo do parque de equipamentos, conclui-se que o procedimento **não reúne condições de prosseguimento**, em vista das irregularidades/infringências constatadas:

- 4.1. A justificativa apresentada para o objeto da contratação é deficiente e não dispõe dos elementos técnicos necessários para a definição do objeto, desatendendo o disposto no art. 14, II e III, do RILC (item **3.2.3.2.1**);
- 4.2. A justificativa técnica apresentada é deficiente e não dispõe dos elementos técnicos necessários que pautaram a definição da inclusão do fornecimento de insumos ao objeto, desatendendo o disposto no art. 14, III, do RILC (item **3.2.3.2.3**);
- 4.3. A justificativa apresentada é deficiente e não dispõe dos elementos técnicos necessários para a definição do prazo contratual do objeto, desatendendo o disposto no art. 14, III, do RILC (itens **3.2.3.2.4** e **3.2.3.3**);
- 4.4. A justificativa técnica apresentada é deficiente e não dispõe dos elementos técnicos necessários que ponderaram a definição dos lotes que compõem o objeto, desatendendo o disposto no art. 14, III, do RILC (item **3.2.3.2.5**);
- 4.5. As definições das especificações do Termo de Referência do objeto não foram devidamente justificadas, resultando em desatendimento ao disposto no art. 6º, I do RILC (itens **3.2.5.1.1**, **3.2.5.1.2**, **3.2.5.1.3**, **3.2.5.1.4** e **3.2.5.1.5**);

- 4.6.** A ausência da definição das necessidades que pautaram os tamanhos de papel das funções do equipamento Multifuncional especificados no TR representa desatendimento ao disposto no art. 14, III, do RILC (item **3.2.5.1.4**);
- 4.7.** A ausência do parâmetro de especificações do papel a ser fornecido para a prestação dos serviços explicitado no TR dificulta a correta compreensão do objeto e das obrigações assumidas, resultando no desatendimento ao disposto no art. 15, I, do RILC (item **3.2.5.2.1**);
- 4.8.** A falta de precisão do objeto dificulta a correta compreensão do objeto e das obrigações assumidas, resultando no desatendimento ao disposto no art. 15, I, do RILC (item **3.2.5.2.2**);
- 4.9.** A definição injustificada das exigências caracterizadas dos suprimentos, peças e acessórios disposta no item 3.9.5 do TR representa desatendimento ao disposto no art. 6º, I e IV, do RILC e a ausência de parâmetros de especificações dos insumos explicitados no TR dificulta a correta compreensão do objeto e das obrigações assumidas, desatendendo o disposto no art. 15, I, do RILC (item **3.2.5.3**);
- 4.10.** A definição injustificada das exigências caracterizadas dos suprimentos, peças e acessórios disposta no item 3.9.5 do TR representa desatendimento ao disposto no art. 6º, I e IV, do RILC e a ausência de parâmetros de especificações dos insumos explicitados no TR dificulta a correta compreensão do objeto e das obrigações assumidas, desatendendo o disposto no art. 15, I, do RILC (item **3.2.5.4**);
- 4.11.** A falta de definição das quantidades mínimas dos insumos resulta no desatendimento ao disposto no art. 15, I, do RILC (item **3.2.5.5**);
- 4.12.** A matriz de riscos apresentada no anexo II do edital não atende o disposto no art. 42, X, da Lei Federal nº 13.303/16 e alíneas “a” a “c” do inciso XVII do art. 5º do RILC (item **3.2.6**);
- 4.13.** O procedimento da pesquisa de demanda apresentado nos autos desatendeu ao disposto no art. 17, §3º e art. 18 do RILC (item **3.2.7**);

- 4.14.** Não foi localizado no SEI nº 7010.2022/0003764-4 nem no *site* da Smit o PDSTIC da Prodam aprovado e com as linhas de ação previstas para 2023, prevendo a contratação de serviço de Outsourcing de Impressão Departamental para a Prodam, em infringência ao art. 14 do Decreto nº 57.653/17 e ao art. 20 do Decreto nº 62.100/22 (item **3.2.13**);
- 4.15.** O rol de verificação indicado nos subitens do item 8.2 do edital não atende plenamente a instrução TCMSP nº 02/19, que estabelece uma relação, não exaustiva, de documentos a serem consultados pela Administração Pública Municipal, previamente à celebração dos contratos, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres (item **3.3.4.1**);
- 4.16.** As disposições da qualificação técnica não estão justificadas, em afronta ao disposto no art. 18, IX, da Lei Federal nº 14.133/22 e apresentam exigências que estão em desacordo com o art. 58, II, da Lei Federal nº 13.303/16 e o art. 41, §§ 2º e 3º, do RILC (itens **3.3.4.4.1** e **3.3.4.4.2**);
- 4.17.** A definição disposta no item 3.9.7. do TR estabelecendo parâmetro de contabilização/cobrança para impressões A3 infringe o disposto no art. 6º, I, do RILC (item **3.3.7.1**);
- 4.18.** A ausência de previsão de reajuste dos preços registrados na minuta da ata de RP em caso de prorrogação da vigência pode acarretar desequilíbrio econômico-financeiro (item **3.3.6**);
- 4.19.** O prazo de vigência da ata de RP apresenta divergência na definição do início de sua vigência na redação do item 13.5 do Edital e do item 5.1 da Minuta da Ata de RP – Anexo XII do edital (item **3.3.5**);
- 4.20.** A ausência de especificação da responsabilidade da Contratada em relação aos dados possivelmente armazenados no dispositivo de armazenamento, especialmente com relação à LGPD, não permite a correta compreensão das obrigações assumidas, resultando no desatendimento ao disposto no art. 15, I, do RILC (item **3.3.9.1**);
- 4.21.** A minuta do instrumento contratual deve estar também adequada aos ditames ao qual estão sujeitas as unidades da PMSP (item **3.3.10**);

- 4.22.** As disposições dos subitens dos itens 3, 7 a 11 do TR não apresentam relação com o título do item e devem ser realocados (itens **3.2.5.8**, **3.3.4.4.1** e **3.3.7.2**).
- 4.23.** Disposições de subitens e/ou itens do edital ou seus anexos (especialmente o TR) não apresentam relação com o título do item e sugere-se a realocação para os itens pertinentes ao assunto (itens **3.2.5.8**, **3.3.4.4.1** e **3.3.7.2**);
- 4.24.** Sugere-se que sejam apresentados no autos os resultados obtidos com a solução atualmente vigente e anteriores (históricos de desempenhos por unidade, produtividade, mudanças de local, problemas, nível de serviços, consumo de insumos etc.) para subsidiar as definições de parâmetros da contratação pretendida (item **3.2.3.2.6**).
- 4.25.** Sugere-se que sejam atendidas (ou apresentadas justificativas para o não atendimento) as recomendações da OT 003 (item **3.2.5.6**).

Em 03.04.23

MAURÍCIO KAZUHIRO SATO
Auditor de Controle Externo

RENATO SAMBRA SUYAMA
Auditor de Controle Externo

De acordo em 10.04.23.

HÉLIO RICARDO GUIMARÃES MURCI DE AZEVEDO
Coordenador de Controle Externo VIII – Substituto