



**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA – MMA**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90001/2026 – UASG 440001  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 02000.008929/2024-98**

## **RECURSO ADMINISTRATIVO**

A empresa **ADVEN TECNOLOGIA COMÉRCIO LOCAÇÃO E SERVIÇOS LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o nº **05.791.610/0001-74**, com sede na SHCGN 712/713 – Bloco D – Loja 06, CEP 70760-640, em Brasília (DF), por seu representante legal, vem, tempestivamente, com fundamento no **art. 165 da Lei nº 14.133/2021** e nos princípios da legalidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, interpor o presente **RECURSO ADMINISTRATIVO** em face da decisão do Pregoeiro que aceitou a proposta da empresa **U.M. SOLUÇÕES EM IMPRESSÃO LTDA.** (CNPJ 11.984.609/0001-69) como vencedora do certame em epígrafe, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

### **I – DOS FATOS**

#### **1.1 – Do Objeto da Licitação e da Decisão Impugnada**

O presente Pregão Eletrônico tem por objeto a contratação de solução de outsourcing de impressão na modalidade franquia mensal de páginas mais excedente, para atendimento do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), pelo prazo de 5 (cinco) anos, conforme especificações do Termo de Referência nº 7/2026 – UASG 440001 – e seus Anexos.

O objeto compreende o fornecimento de equipamentos multifuncionais em regime de comodato (Tipos 1, 2 e 3), software proprietário de gerenciamento e bilhetagem de impressões, módulo de liberação presencial de impressão, infraestrutura de servidor de aplicação e suporte técnico continuado, tudo por **60 (sessenta) meses**. O valor máximo estimado é de **R\$ 606.781,21**.

O Pregoeiro aceitou a proposta da empresa **U.M. SOLUÇÕES EM IMPRESSÃO LTDA.** no valor global de R\$ 576.514,02. É contra essa decisão que se insurge a presente recorrente, tendo em vista que a proposta aceita apresenta **vícios formais, técnicos e de formação de preços** que, isolados ou em conjunto, comprometem sua conformidade com o instrumento convocatório e, sobretudo, **distorcem estruturalmente a competição entre os licitantes**, favorecendo empresas que interpretaram o edital de forma mais restritiva e precificaram escopo menor.

#### **1.2 – Da Proposta da Empresa U.M. Soluções em Impressão Ltda.**

A proposta da empresa vencedora, apresentada em 11 de maio de 2026, identifica os seguintes componentes da solução:

- **Tipo 1 – Impressora Multifuncional Colorida A3:** Xerox AltaLink C8235 + opcionais + acessórios;
- **Tipo 2 – Impressora Multifuncional Colorida A4:** Kyocera ECOSYS MA4000cix + opcionais + acessórios;
- **Tipo 3 – Impressora Multifuncional Monocromática:** Kyocera MA5500ifx + opcionais + acessórios (denominada erroneamente na proposta como 'A3 Monocromática');



- **Software de Bilhetagem:** NDD;
- **Módulo de Liberação Presencial:** PIN Digitável — sem leitores RFID.

A análise técnica e jurídica da proposta, cotejada com o instrumento convocatório, revela **quatro vícios graves**, detalhados nas seções seguintes: (i) ausência de declaração de equipamentos novos e de primeiro uso; (ii) omissão quanto ao fornecimento de leitores RFID; (iii) inconsistência interna do edital quanto ao quantitativo de equipamentos; e (iv) o efeito combinado dessas ambiguidades sobre a formação de preços e a isonomia do certame.

## II – DO DIREITO

### II.1 – Da Ausência de Declaração de Equipamentos Novos e de Primeiro Uso

O **item 24 do Anexo I** do Edital – Requisitos Mínimos e Obrigatórios dos Produtos e Serviços – estabelece, de forma expressa e idêntica para cada um dos três tipos de equipamentos exigidos:

*"Equipamento novo e de primeiro uso."*

O caput do mesmo Anexo I determina que *"a licitante deverá apresentar documentação comprobatória do atendimento de todos os requisitos"*, acrescentando que *"não será aceita comprovação por carta do fabricante ou distribuidor ou da licitante"*, exigindo documentação técnica formal com indicação de nome do documento e página que comprova o atendimento, por meio de planilha ponto a ponto.

O **item 4.1.1.2 do Termo de Referência** reforça a exigência, determinando o *"fornecimento de equipamentos novos, de primeiro uso, que estejam em linha de produção e que não seja prevista sua descontinuidade por pelo menos 2 anos após a homologação do certame licitatório"*.

A proposta da empresa U.M. SOLUÇÕES EM IMPRESSÃO LTDA. não contém, em nenhum trecho, declaração expressa e específica de que os equipamentos ofertados são novos e de primeiro uso. As únicas declarações constantes da proposta são de natureza genérica:

- *"Declaramos que estamos de pleno acordo com todas as condições estabelecidas no Edital e seus anexos";* e
- *"Declaramos que no preço estão inclusos todos os custos, despesas, tributos, para a perfeita execução do objeto".*

Nenhuma dessas declarações supre a exigência específica do item 24 do Anexo I. A declaração genérica de aceite ao edital não equivale à **declaração expressa sobre a natureza e procedência dos equipamentos** — requisito que diz respeito à qualidade do bem a ser entregue e que foi exigido **individualmente para cada tipo** de equipamento, evidenciando a intenção do legislador de que fosse objeto de compromisso específico e autônomo do licitante.

A exigência de equipamentos novos e de primeiro uso tem **relevância econômica direta** na formação de preços: equipamentos novos possuem custo de aquisição mais elevado, garantia integral do fabricante e ciclo de vida pleno. Um licitante que não se compromete expressamente com esse requisito pode estar calculando seu preço com base em equipamentos reconicionados ou remanufaturados, obtendo vantagem competitiva indevida sobre aqueles que declararam e precificaram o fornecimento de equipamentos genuinamente novos.

### II.2 – Da Ausência de Declaração sobre o Fornecimento de Leitores RFID

O **item 2 de cada tipo de equipamento do Anexo I** exige como requisito mínimo obrigatório:

*"Módulo que permita a liberação da impressão de modo presencial do usuário junto à impressora, seja pelo reconhecimento do RFID dos crachás funcionais ou por digitação de senha pessoal (item não necessariamente nativo ou original do modelo)."*



O item 4.1.2.2 do Termo de Referência dispõe:

*"Funcionalidade de liberação segura de impressão, com identificação do colaborador por: a) Login vinculado ao Active Directory; b) Utilização de senha pessoal (PIN); c) Reconhecimento de RFID do crachá da pessoa física que comandou a impressão."*

O item 4.5.4 do Termo de Referência determina:

*"A solução deve permitir autenticação dos usuários no AD através do protocolo LDAP, por meio de um PIN individualizado, para liberação efetiva da impressão, da cópia ou da digitalização, ou pelo reconhecimento do RFID do crachá do usuário."*

A proposta da empresa U.M. declara, como módulo de controle de liberação presencial da impressão, apenas '**PIN DIGITÁVEL**', sem qualquer menção ao fornecimento de leitores de cartão RFID — seja como componente principal, seja como acessório incluso no escopo do fornecimento. Para os modelos ofertados, os leitores RFID são acessórios opcionais pagos não integrantes da configuração padrão:

- **Xerox AltaLink C8235**: requer 'Kit Leitor de Cartão RFID Integrado Xerox', listado como opcional pago no datasheet;
- **Kyocera MA4000cix e MA5500ifx**: requerem 'Leitor de Cartão USB IC + Kit de Autenticação de Cartão (B)', igualmente listados como opcionais pagos.

A omissão quanto ao fornecimento desses acessórios — que têm custo unitário estimado entre R\$ 800 e R\$ 1.500 por equipamento — cria **grave incerteza sobre o escopo do objeto a ser contratado**. Considerando até 44 equipamentos, o custo total dos leitores RFID pode variar entre **R\$ 35.200 e R\$ 66.000**, valor inteiramente absorvido pelo preço por página nas propostas que os incluíram.

Conclui-se, portanto que os Licitantes que precificaram os leitores RFID como parte do escopo obrigatório foram diretamente prejudicados.

### II.3 – Das Inconsistências do Instrumento Convocatório quanto ao Quantitativo de Equipamentos

O exame sistemático do Termo de Referência revela **inconsistência interna grave e não resolvida** quanto ao número de equipamentos que integram o escopo da contratação. Ao longo do documento, três totais distintos são apresentados, sem que o TR reconcilie adequadamente as diferenças entre eles:

Referência no TR	Quantidade	Base de Cálculo	Problema / Inconsistência
Item 3.5 / Portaria 370	<b>56 impressoras</b>	Consumo histórico aplicado à planilha da Portaria SGD/MGI 370/2023	O próprio TR reconhece ser resultado de arredondamento; o número real seria 56,66. Serve de ponto de partida, não de escopo contratual.
Item 3.6 (corrigido)	<b>44 equipamentos</b>	56 máquinas menos as substituições A4→A3 propostas no ETP	O TR afirma que a diferença entre 56 e 44 decorre das trocas A4→A3, mas não demonstra a conta. Pela proporção do item 3.9 ( $9 \times 3 + 9 \times 2 = 45$ A4 eliminados + 18 A3 adicionados), o resultado seria $56 - 45 + 18 = 29$ , não 44. A aritmética não se sustenta.
Item 3.8 (em uso)	<b>37 equipamentos</b>	Soma dos tipos: 19 mono A4 + 9 poli A4 + 9 poli A3	Exclui a reserva técnica (4 mono + 3 poli = 7 unidades). O TR não esclarece se a reserva fica fisicamente no MMA (custo integral de comodato) ou apenas disponível para substituição pontual.
Item 3.8 (c/ reserva)	<b>44 equipamentos</b>	37 em uso + 4 mono reserva + 3 poli A4 reserva	Este total coincide com o item 3.6, mas a coincidência numérica não elimina a inconsistência: 44 do item 3.6 é o total após



			trocas A4→A3; 44 do item 3.8+reserva é uma soma diferente.
Item 3.5 / Portaria 370 (A3 policromática)	<b>1 equipamento (máximo)</b>	Faixa da planilha para o perfil de consumo do MMA	O TR chega a 9 A3 poli, nove vezes o máximo indicado pela própria Portaria 370 para esse perfil. O TR não demonstra que a Portaria autoriza essa proporção de substituição.

#### Da inconsistência aritmética central (56 → 44):

O item 3.6 do TR afirma que a diferença entre 56 e 44 equipamentos "é resultado das trocas efetuadas conforme a proposta contida no ETP e acatada neste TR". Porém, a proporção de substituição definida no item 3.9 — "1 Impressora A3 Policromática por cada 3 impressoras A4 Mono, e 1 Impressora A3 Policromática por cada 2 impressoras A4 Policromáticas" — implica que as 9 A3 poli substituíram  $9 \times 3 = 27$  A4 mono e  $9 \times 2 = 18$  A4 poli, totalizando **45 equipamentos A4 eliminados**. Partindo de 56 e subtraindo 45 A4 eliminados, acrescentando 18 A3 adicionados, o resultado seria  **$56 - 45 + 18 = 29$  equipamentos** — e não 44 como afirma o TR. A conta simplesmente não se fecha com os dados apresentados.

#### Da questão da Portaria SGD/MGI nº 370/2023:

A tabela da Portaria 370, reproduzida no item 3.5 do TR, indica para o perfil de consumo do MMA uma faixa de **1 a 1 equipamento A3 policromático**. O TR chega a 9 A3 poli — **nove vezes o máximo indicado** pela própria Portaria para esse perfil.

Não há no TR, portanto, nenhuma demonstração de que a Portaria 370 autoriza essa proporção de substituição, nem análise técnica que justifique o desvio.

#### Da omissão sobre a operacionalização da reserva técnica:

O item 3.8 do TR prevê **reserva técnica de 4 impressoras monocromáticas A4 e 3 impressoras policromáticas A4** (total de 7 unidades), sem, contudo, esclarecer como essa reserva será operacionalizada.

Dois regimes são possíveis e produzem custos completamente distintos:

- **Regime A – Reserva física permanente no MMA:** os 7 equipamentos ficariam localizados nas dependências do MMA em standby, disponíveis para substituição imediata. Nesse regime, a contratada deve fornecer, instalar, manter e custear 44 equipamentos durante 60 meses, mesmo que parte deles fique ociosa. O custo de comodato, manutenção preventiva e insumos em standby é integralmente repassado ao preço por página;
- **Regime B – Reserva disponível para substituição pontual:** os 7 equipamentos de reserva ficam no estoque da contratada e são mobilizados apenas quando um equipamento em operação precisa ser substituído (ex.: quando o reparo excede 30 dias, conforme item 4.4.4 do TR). Nesse regime, o custo da reserva é diluído por toda a carteira de contratos da contratada, sendo substancialmente menor.

A diferença de custo entre os dois regimes, para 7 equipamentos ao longo de 5 anos, é **economicamente relevante** e impacta diretamente o preço por página ofertado.

Portanto, o Termo de Referência, ao silenciar sobre esse ponto, permitiu que licitantes adotassem premissas radicalmente diferentes, comprometendo a comparabilidade das propostas.

#### II.4 – Do Efeito Combinado das Ambiguidades sobre a Formação de Preços e a Isonomia do Certame

Os três vícios acima identificados — ausência de declaração de equipamentos novos, omissão sobre o RFID e indeterminação do quantitativo — não são defeitos isolados. Eles se **potencializam mutuamente**, produzindo um efeito sistêmico de distorção da competição que vai muito além de qualquer irregularidade formal.



**O impacto combinado sobre a formação de preços pode ser assim esquematizado:**

Variável de Escopo	Interpretação Restritiva	Interpretação Ampla	Impacto na Formação de Preços
<b>Equipamentos instalados</b>	37 unidades	44 unidades	Diferença de 7 equipamentos. Custo de comodato, manutenção preventiva, insumos e deslocamento técnico para 7 unidades a mais ao longo de 5 anos.
<b>Reserva técnica</b>	Apenas para substituição pontual (sem custo permanente)	Mantida fisicamente no MMA em standby	7 equipamentos ociosos custeados durante 60 meses: impacto direto no preço por página e no custo fixo mensal.
<b>Leitores RFID</b>	Não incluídos (PIN apenas)	Incluídos em todos os 44 equipamentos	Custo unitário estimado de R\$ 800–1.500 por kit RFID × 44 unidades = R\$ 35.200–66.000 não precificados.
<b>Equipamentos novos/1º uso</b>	Não declarado — risco de reuso	Declarados expressamente — garantia integral	Diferença de custo de aquisição entre equipamento novo e reconicionado pode chegar a 30–50% do valor do equipamento.

O resultado é que **licitantes que elaboraram propostas tecnicamente rigorosas** — declarando expressamente o fornecimento de equipamentos novos, incluindo os leitores RFID no escopo, considerando 44 equipamentos e prevendo a reserva técnica como fisicamente instalada no MMA — tiveram seus preços **estruturalmente mais elevados** do que aqueles que adotaram a interpretação mais restritiva possível em cada ponto ambíguo do edital.

Essa distorção é incompatível com o **princípio do julgamento objetivo** (art. 5º e art. 55, I e II, da Lei nº 14.133/2021), que exige que a competição se dê em bases comparáveis. Quando o instrumento convocatório admite interpretações que levam a escopos de fornecimento radicalmente diferentes, a seleção da proposta de menor preço global não reflete a proposta mais vantajosa, mas sim a proposta que mais restringiu o escopo — em detrimento dos licitantes que entenderam e precificaram o objeto integral.

Não se trata de mero detalhe de composição de preços. Ao longo de **60 meses de contrato**, a diferença entre fornecer 37 ou 44 equipamentos, incluir ou não os leitores RFID e manter ou não a reserva técnica no MMA pode representar **dezenas a centenas de milhares de reais** de diferença no custo real do serviço prestado — diferença que a Administração só perceberá após a assinatura do contrato, quando já não haverá como exigir da vencedora o escopo que os demais licitantes haviam precificado.

## II.5 – Dos Fundamentos Jurídicos da Nulidade

Os vícios identificados configuram violação cumulativa aos seguintes dispositivos:

- **Art. 37, XXI, da Constituição Federal:** igualdade de condições entre todos os participantes do certame;
- **Art. 5º da Lei nº 14.133/2021:** princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo;
- **Art. 9º, §1º, da Lei nº 14.133/2021:** vedação de critérios que frustrem ou restrinjam o caráter competitivo da licitação;
- **Art. 55, I e II, da Lei nº 14.133/2021:** necessidade de critérios de julgamento claros, objetivos e uniformes;
- **Art. 59 da Lei nº 14.133/2021:** dever de diligência do Pregoeiro para sanar omissões e esclarecer ambiguidades antes do julgamento;
- **Art. 166 da Lei nº 14.133/2021:** nulidade de atos praticados em desconformidade com as normas que regem o processo licitatório.



### III – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer a Recorrente:

- **A realização de diligência junto à empresa U.M. SOLUÇÕES EM IMPRESSÃO LTDA.,** nos termos do art. 59 c/c art. 64 da Lei nº 14.133/2021, para que a empresa apresente, no prazo máximo de 3 (três) dias úteis:
  - (a) Declaração expressa, assinada pelo representante legal, de que **todos os equipamentos a serem fornecidos são novos e de primeiro uso**, conforme item 24 do Anexo I e item 4.1.1.2 do TR;
  - (b) Declaração expressa de que os **leitores de cartão RFID** serão fornecidos para todos os equipamentos, com indicação de modelo e custo;
  - (c) Planilha de formação de preços detalhada, demonstrando **qual quantidade de equipamentos (37 ou 44)** foi considerada e em que regime a reserva técnica foi precificada (física permanente no MMA ou disponível para substituição pontual).
- **O saneamento obrigatório das ambiguidades do instrumento convocatório** — antes da adjudicação definitiva — mediante pronunciamento expresso e vinculante da Autoridade Competente sobre:
  - (a) O **quantitativo exato de equipamentos** que integra o escopo contratual: 37 (em uso), 44 (em uso + reserva) ou outro número justificado;
  - (b) O **regime de operacionalização da reserva técnica**: se os 7 equipamentos de reserva ficam fisicamente instalados no MMA em standby ou disponíveis no estoque da contratada para substituição pontual;
  - (c) Se os **leitores RFID** são requisito cumulativo obrigatório (interpretação do item 4.1.2.2 do TR) ou alternativa facultativa ao PIN (interpretação do Anexo I e do item 4.5.4 do TR).
- **A desclassificação da proposta da empresa U.M. SOLUÇÕES EM IMPRESSÃO LTDA.,** caso a diligência resulte em resposta insatisfatória ou caso a empresa não consiga demonstrar que sua proposta contempla o escopo integral do objeto, por inobservância dos requisitos mínimos do instrumento convocatório;
- **Subsidiariamente, a retificação formal do instrumento convocatório** com: (a) definição inequívoca do quantitativo de equipamentos e do regime da reserva técnica; (b) uniformização dos dispositivos conflitantes sobre o leitores de cartões RFID; (c) inclusão de modelo de declaração expressa sobre equipamentos novos e de primeiro uso; e (d) reabertura de prazo para apresentação de propostas nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021, assegurando que todos os licitantes compitam em bases objetivas e comparáveis;
- **A suspensão imediata do certame** e de todos os seus efeitos até o julgamento definitivo do presente recurso, nos termos do art. 165, §3º, da Lei nº 14.133/2021, a fim de evitar que eventual adjudicação produza efeitos irreversíveis sobre contrato de **60 meses e R\$ 606 mil** firmado com base em proposta que pode não refletir o escopo integral do objeto.

### IV – DA TEMPESTIVIDADE

O presente recurso é interposto tempestivamente, dentro do prazo de **3 (três) dias úteis** previsto no art. 165, caput, da Lei nº 14.133/2021, contado da ciência da decisão de aceitação da proposta da empresa U.M. SOLUÇÕES EM IMPRESSÃO LTDA. proferida pelo Pregoeiro na sessão pública do certame.



## V – CONCLUSÃO

O presente certame é marcado por uma **falha estrutural de formulação do instrumento convocatório**, pois o Termo de Referência admite, simultaneamente, interpretações radicalmente distintas sobre três variáveis que são determinantes na formação do preço por página — o quantitativo de equipamentos, a obrigatoriedade dos leitores RFID e a exigência de equipamentos novos e de primeiro uso.

Essas ambiguidades não são marginais: afetam diretamente o custo do serviço a ser prestado por 60 meses.

O resultado concreto dessa indeterminação é que **empresas que elaboraram propostas tecnicamente completas e rigorosas** — declarando expressamente equipamentos novos, incluindo os leitores RFID no escopo e considerando 44 equipamentos com a reserva técnica fisicamente instalada no MMA — tiveram seus preços **estruturalmente mais elevados** e foram preteridas por empresa que adotou a interpretação mais restritiva em cada ponto ambíguo. Não se trata de vantagem competitiva legítima: trata-se de **vantagem obtida às custas da indefinição do próprio edital**, em detrimento dos princípios da isonomia e do julgamento objetivo.

A seleção da **proposta de menor preço global** — que é o critério de julgamento deste certame — somente produz o resultado pretendido pela Lei nº 14.133/2021 quando as propostas comparam o **mesmo objeto**. Quando o objeto é indeterminado, o menor preço não é o mais vantajoso: é o preço do menor escopo. E o menor escopo não atende às necessidades do MMA por 5 anos.

A Administração tem o dever constitucional e legal de **zelar pela isonomia entre os licitantes**, pela **vinculação ao instrumento convocatório** e pela **obtenção da proposta efetivamente mais vantajosa**. O provimento do presente recurso — ao menos para fins de diligência, saneamento das ambiguidades e verificação da completude da proposta vencedora — é medida imprescindível para restaurar a lisura do certame e assegurar que o MMA contrate, ao final, a solução integral que o Termo de Referência pretendia especificar.

Brasília (DF), 02 de junho de 2026.

\_\_\_\_\_

**JOSÉ IVAMILSON DE MELO VERÇOSA**

CPF: \_\_\_\_\_

Diretor Comercial

**ADVEN TECNOLOGIA COMÉRCIO LOCAÇÃO E SERVIÇOS LTDA.**

CNPJ: 05.791.610/0001-74

SHCGN 712/713 – Bloco D – Loja 06 – CEP 70760-640 – Brasília (DF)

E-mail: contato@adven.com.br