

DECISÃO SOBRE A IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 005/2023-EMAP, APRESENTADA PELA EMPRESA EBA OFFICE COMÉRCIO DE MÁQUINAS PARA ESCRITÓRIO LTDA.

Trata-se de pedido de impugnação ao Edital apresentada pela empresa **EBA OFFICE COMÉRCIO DE MÁQUINAS PARA ESCRITÓRIO LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob nº 09.015.414/0001-69, referente ao Pregão Eletrônico nº 005/2023 - EMAP, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para fornecimento de 10 (dez) fragmentadoras de papel. Sobre a matéria prestam-se as seguintes informações e decisão:

I – DA ADMISSIBILIDADE

A previsão legal do instituto da impugnação de instrumento convocatório em processo licitatório jaz na Lei Federal nº 13.303/2016, §1, art. 87, conforme o excerto seguinte:

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido **até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a ocorrência do certame**, devendo a entidade julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 2º. (grifo nosso)

Em semelhantes termos, consigna o item 2.1 do instrumento convocatório ora impugnado que:

2.1. Qualquer cidadão ou interessado poderá solicitar esclarecimentos ou impugnar o ato convocatório do Pregão, no prazo de **até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a ocorrência do certame**, devendo a impugnação ser julgada e respondida em até 3 (três) dias úteis, nos termos do art. 94 do Regulamento de Licitações e Contratos da EMAP. (grifo nosso)

A par dos regramentos de admissibilidade acima explicitados, em sucinto exame preliminar acerca do pedido de impugnação formulado, tem-se que:

1.1 LEGITIMIDADE: Entende-se que a empresa é parte legítima, por interpretação extensiva do §1º do artigo 87 da Lei Federal nº 13.303/2016.

1.2 FORMA: o pedido da recorrente foi formalizado pelo meio previsto no subitem 2.2 do Edital, com identificação da licitante (subscrito por pessoa indicada como representante legal da empresa), em forma de arrazoadado com identificação do ponto a ser atacado e com fundamentação para o pedido.

1.3 TEMPESTIVIDADE: A data de abertura da sessão pública do certame, no sistema compras governamentais do Banco do Brasil (Licitações-e), foi marcada originalmente para ocorrer em **09/01/2023**, conforme extrato publicado no Diário Oficial do Estado. Em vista da decorrência de errata ao termos do edital, a data de abertura do certame foi remarcada para o dia **14/01/2023**. Assim, conforme a condição decadente de lastro temporal, o pedido de impugnação em exame foi protocolizado **tempestivamente**, posto que recebido no meio eletrônico exigido no instrumento convocatório em 17/02/2023.

II – DAS ALEGAÇÕES

Em sua peça impugnatória, a reclamante procede com as seguintes alegações:

Verifica-se que o edital é omissivo de especificações qualitativas mínimas, e mal aproveita o valor referencial que permite a compra de fragmentadoras robustas, de boa qualidade e durabilidade. Entretanto, a disputa de lances conduzirá o resultado a aquisição de fragmentadoras de má qualidade por barateamento dos custos em vista do desfecho da etapa de lances ou mesmo para maximizar o lucro.

Um descritivo falho e impreciso conduzirá o resultado ao fracasso do certame ou à uma contratação ruínoza com a compra de fragmentadoras inadequadas que não privilegiarão a qualidade e durabilidade do bem para boa aplicação do erário, o que indica que a compra pública será conduzida à aquisição de fragmentadoras baratas e de baixa durabilidade, com especificações inadequadas à rotina de trabalho administrativa, com alto índice de quebra e manutenções frequentes por possuírem componentes internos frágeis.

Além disso o presente edital revela que a descrição do objeto é carente de especificações qualitativas mínimas e que são essenciais à durabilidade do objeto, tornando a compra lesiva ao erário na medida em que máquinas fragmentadoras muito baratas ou muito frágeis, que são mais prováveis de serem ofertadas pois os fornecedores podem substituir peças para majorar os lucros, resultarão em alto índice de quebra e manutenções frequentes, fazendo com que a verba pública seja mal gasta, sem nenhuma garantia de responsabilização do fornecedor e empregada de forma contrária ao princípio da eficiência que determina que os gestores da coisa pública devem empregar o erário de forma gerencial, ou seja, visando o melhor custo benefício e não somente o menor preço, uma vez que **a proposta mais vantajosa é composta pelo binômio qualidade x economicidade, nesta ordem e não o contrário.**

DO OBJETO (itens 01):

Dispõe o termo referencial que as fragmentadoras do item 01 deverão possuir as seguintes características:

Fragmentadoras de papel compacta
Abertura de inserção mínima de 220 mm;
Número máximo de folhas: no mínimo 25 folhas A4 ou Ofício de 75 g/m²;
Nível de segurança: no mínimo P4;
Velocidade de fragmentação: mínimo de 1,7 metros/min;
Nível de ruído atendendo as Normas Brasileiras NBR 10152 e NB 95, que estabelece o nível máximo admissível de 65 dB(A).
Potência: mínima de 250 W;
Tensão: 220 V;
Volume total da lixeira: mínima de 28 litros.
Tempo de funcionamento: No mínimo 60 min ligada e 30 desligada
Capacidade de fragmentação: No mínimo aprox. 40kg/hora.
Cor: Preto
Quantidade: 10 unidades / Valor Máximo estimado: R\$ -----

Pelo conjunto de especificações, vemos que o modelo que baseou a referência é o modelo Menno M25P, que possui especificações idênticas ao descritivo do edital:

<https://www.menno.com.br/produto/fragmentadora-secreta-m25-p/>

O custo de venda deste modelo no varejo é de em média, R\$ 3.300,00, como pode ser facilmente diligenciado na internet:



Entretanto, apesar do custo, trata-se de um modelo com especificações ruins, que possui todo sistema de corte em plástico PVC, de uso intermitente (necessita de cerca de 30 minutos para resfriar o motor), baixa velocidade de fragmentação (apenas 1,7m por minuto), ou seja, trata-se de uma fragmentadora que não justifica seu custo por ter especificações técnicas ruins, bem abaixo de vários modelos disponíveis no mercado especializado.

Deste modo realizamos alguns apontamentos técnicos para que o comprador possa verificar se esta aquisição é oportuna ou se a solução pretendida merece ser reavaliada.

OMISSÃO QUANTO AO MATERIAL DE FABRICAÇÃO DOS PENTES RASPADORES E ENGRENAGENS:

Trata-se de contratação de 10 unidades de fragmentadoras de papel.

O modelo da referência é uma Menno M25P que custa em média no varejo, cerca de R\$ 3.300,00. O problema deste modelo é que todo seu sistema de corte como pentes raspadores, lâminas de corte e engrenagens é composto por peças plásticas (em PVC, polímero), que tem baixa durabilidade e alto índice de quebra devido ao desgaste.

Logo o valor pago neste tipo de equipamento não justifica o investimento pois em breve as fragmentadoras terão de ser substituídas. Com o valor de referência, talvez revisado um pouco para cima, o comprador consegue adquirir fragmentadoras com todo sistema de corte em aço.

Questiona-se qual o uso das fragmentadoras se será para descarte de papéis no dia-a-dia em atividade típica da rotina administrativa, ou se as máquinas serão utilizadas no setor de compensação onde serão fragmentados materiais como envelopes com cola.

Em ambos os casos é altamente recomendável que a fragmentadora tenha o seu sistema de corte formado por peças em aço/metálico, pois fragmentadoras com sistema de corte em polímero tem durabilidade reduzida devido ao desgaste que as peças sofrem ao longo do tempo por conta do atrito ocasionado pela fragmentação.

O melhor é que a fragmentadora tenha alta durabilidade para funcionar bem durante anos dentro da repartição.

Diante da omissão do edital, o termo referencial conduzirá a uma contratação ruínoza pois é falho e não reflete a qualidade necessária para a compra pública ocorrer de acordo com o Princípio da Eficiência, que exige do gestor público que o erário seja aplicado de forma gerencial, ou seja, visando o emprego da verba pública em bens de qualidade que serão incorporados ao patrimônio do Estado para que essa compra pública tenha um resultado duradouro.

Ao contrário disso, a falta e falha nas especificações, indica o desperdício de verba pública com uma fragmentadora pouco eficiente e que possui um sistema de corte feito em plástico PVC.

A omissão pela falta de especificações qualitativas mínimas acaba dando margem para a oferta de máquinas que tem todo sistema de corte em plástico, que como se verá adiante, é um material frágil que indica que a incorporação dos bens ao patrimônio público não se dará em conformidade com o Princípio da Eficiência, que pressupõe que

- 3 -

os bens incorporados ao patrimônio do Estado atendam ao binômio da qualidade mínima X economicidade, nesta ordem e não o contrário, pois privilegiar a qualidade mínima dos bens indica a aquisição de objetos que durarão anos no patrimônio da Administração sem necessidade de se realizar novas e frequentes aquisições por quebra e perda dos equipamentos, visto que a aquisição de bens frágeis induz ao prejuízo de comprar e descartar após constatado que os reparos e manutenções frequentes por quebra de peças gerará gastos que muitas vezes são superiores até mesmo que o custo do material permanente.

Perceba que isso somente poderá acontecer pois o edital permite pois contém uma falha: A descrição do item é omissa quanto ao material de composição de pentes e engrenagens, indicando a aquisição de fragmentadoras frágeis que não terão a durabilidade esperada, e havendo a compra de uma grande quantidade de máquinas como a estimada na presente licitação, os gastos de manutenção após o período de garantia e a possibilidade das fragmentadoras ficarem sem utilização após quebra de peças e necessidade de manutenções frequentes que não compensam o custo da substituição, revelam que a médio prazo esta será uma contratação ruínosa que não prioriza a vantajosidade esperada relativa aos bens que devem ser adquiridos para incorporação no patrimônio público.

Por vantajosidade, entende-se que a compra pública deve-se pautar no princípio da busca pela proposta mais vantajosa. Esta é composta por um binômio, composto da relação entre a maior economicidade esperada com a compra pública, ou seja, o dispêndio dos recursos públicos da forma mais econômica e consciente possível, bem como este deve ser equacionado em conjunto com o fator da qualidade mínima aceitável, em desdobramento do princípio constitucional da eficiência, segundo o qual a aplicação do erário deve ser feita de forma gerencial, visando na compra pública a aquisição de bens duradouros e resistentes, com qualidade e preços baixos, nesta ordem e não o contrário. O menor preço deve ser alcançado pela disputa de preços em etapa de lances competitiva, e não pela mitigação das especificações técnicas dos itens, o que resultaria em contratações ruínosas de objetos de qualidade baixa e alto índice de quebra e manutenções frequentes.

As fragmentadoras são equipamentos que trabalham com energia mecânica, que é a **energia** que pode ser transferida por meio de força. A **energia mecânica** total de um sistema é a soma da **energia** cinética, relacionada ao movimento de um corpo, com a **energia** potencial, relacionada ao armazenamento podendo ser gravitacional ou elástica.

Ao longo de meses de uso, a rotina fatigante a que os equipamentos seriam submetidos, necessariamente os equipamentos sofrem desgaste, e a omissão do edital quanto ao material das engrenagens e pentes raspadores que fazem o trabalho de fragmentação traz uma grave incoerência no termo referencial ao admitir-se, pela omissão, alternativamente às engrenagens metálicas (duráveis, feitas de metal rígido), as mistas, que podem ser compostas entre engrenagens em metal com plásticas ou polímero, posicionadas de forma alternada.

Se esta Administração licitar o objeto desta forma, inconvenientemente receberá propostas de fragmentadoras com Engrenagens Plásticas, o que as deixa com um preço menor para o fornecedor, mas sob o custo da menor durabilidade, pois este tipo de material tende a se desgastar e quebrar em pouco tempo de uso.

Se houver nos mecanismos de corte parte das engrenagens e pentes raspadores feitos de materiais derivados do plástico, ocorrerá que diante de quaisquer travamentos bruscos (inserção acidental de mais folhas que a capacidade máxima da máquina por exemplo) haverá grande risco de dano e a primeira peça que irá quebrar será a engrenagem.

Ou seja, para que a fragmentadora não venha a apresentar quebra em pouco tempo de uso e necessite de manutenções constantes, que não compensam os custos da

máquina, é fundamental que seja solicitado que TODAS as engrenagens sejam metálicas.

Todas as empresas que comercializam fragmentadoras, tanto possuem fragmentadoras com engrenagens plásticas, como em engrenagens metálicas. Essa não é uma característica única de uma marca ou revendedor, portanto essa característica poderá ser solicitada, sem que seja restrita indevidamente a competitividade, pois a maioria das fragmentadoras projetadas para uso em escritório, dispõem de todas as engrenagens metálicas, e estas ainda podem ser adaptadas pelo fabricante pela customização do projeto visando maior durabilidade.

Além do mais, uma eventual restrição que se imagine se mostra equilibrada, como já decidiu o Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão TC nº [AC-2318-34/14-P](#); quando identificou a pluralidade de modelos existentes e de fornecedores desvinculados que fornecem as fragmentadoras na especificação mais recomendada, inclusive conforme caso concreto verificado junto de licitação realizada pela Agência Nacional do Petróleo no Rio de Janeiro:

1. *A exigência de as fragmentadoras pretendidas possuírem engrenagens e pentes metálicos, e não de plásticos, serve ao propósito da ANP de adquirir maquinário eficiente e resistente, tendo como base a experiência com as atuais máquinas da Agência: das sessenta cinco fragmentadoras existentes, cinquenta e sete possuem essas características (engrenagens e pentes metálicos), e oito delas não se sabe o material de que são constituídas.*

5.1. Há 3 anos foi realizada licitação para o serviço de manutenção preventiva e corretiva das máquinas, mas o certame foi deserto. Desde então, o parque de fragmentadoras permanece operando com uma aplicação mensal de óleo nos pentes cortadores, não havendo registro de engrenagens danificadas ou pentes quebrados. Assim, o material metálico das engrenagens/pentes apresenta grande durabilidade e resistência, garantindo ao maquinário um ciclo de vida duradouro e eficiente frente à rotina fatigante.

5.2. Em 2011 foram adquiridas 12 fragmentadoras com engrenagens/pentes metálicos, e, diante de tal precedente, restou reforçado o raciocínio pela manutenção dos mesmos requisitos no Pregão 8/2013.

5.3. Além disso, os requisitos engrenagens e pentes em material metálico já constavam no corpo do termo de referência desde seu processo de elaboração (peça 26, p. 40) e não foram resultados de indicação de nenhuma empresa.

5.4. A exigência de funcionamento contínuo sem parada para resfriamento do motor foi incluída no edital após avaliação de seu benefício, em decorrência de impugnação que sugeria seu reconhecimento.

5.5. Nos modelos de fragmentadoras que não possuem funcionamento contínuo do motor garantido pelo fabricante há a exigência de ciclos de trabalho versus de descanso, de modo a respeitar à conservação produtiva da máquina. A ANP possui em seu quadro cerca de mil e trezentas pessoas e garantir o respeito a esses ciclos significa assumir compromisso com risco evidente, além disso o grande vulto de documentos a serem descartados pela Agência, exige fragmentadoras capazes de suportar a rotina intensa de atividades.

5.6. O entendimento da ANP a respeito da importância destas duas características (engrenagens/pentes metálicos e funcionamento contínuo do motor) não é destoante, dado que outros órgãos da Administração Pública recentemente as exigiram em seus editais e celebraram os respectivos contratos, conforme pode ser verificado à peça 26, p. 8.

5.7. A contratação avulsa de empresa para serviços de reparo/conserto de equipamento, além de apresentar alto custo frente ao valor depreciado do bem, nem sempre pode se concretizar em virtude da escassez de recurso público, restando um equipamento ocioso a espera de manutenção. Assim, a aquisição de um maquinário robusto e durável corrobora com o rol de características presentes no Edital do Pregão Eletrônico 8/2013.

Análise

5.12. A ANP demonstrou que as exigências coadunam-se com as especificações exigidas em, pelo menos, 12 licitações realizadas por órgãos públicos, entre 2011 e 2013 (peça 26, p. 8), não se configurando, portanto, excessivas tais condições.

5.13. Os argumentos apresentados, pela ANP e pela Fragcenter, para adoção desses dois requisitos são razoáveis, e sinalizam que a Agência teve como objetivo atender aos interesses da Administração.

5.14. Conforme alegado pela ANP, o quesito "engrenagens e pentes em material metálico" não resultou das sugestões de mudança nas especificações das fragmentadoras oferecidas pela Net Machines, conforme pode ser verificado à peça 3, p. 84 - diferentemente do exposto pela representante - tendo a Agência encaminhado, ainda, cópia do termo de referência antes das alterações nele efetivadas, que também confirma tal argumentação.

<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-121954&texto=50524f43253341333431363732303133372a&sort=DTRLEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>

Normalmente os usuários não contam os papéis para inserir na máquina, portanto na prática é pego um bloco de papéis de forma aleatória sendo inserido acidentalmente muitas vezes mais folhas do que a capacidade máxima que o equipamento suporta.

Quando isso ocorrer, a fragmentadora sofrerá um travamento brusco e se as engrenagens forem plásticas esses travamentos irão desgastá-las muito rapidamente, proporcionando rachaduras, e a necessidade de frequentes manutenções e custos desnecessários com peças de reposição, no caso a troca da engrenagem.

Ocorre que se não for expressamente mencionado em edital que a unidade busca exclusivamente fragmentadores com pentes e engrenagens em metal, a unidade contratante receberá fragmentadoras com engrenagens plásticas, porque são mais baratas para o fornecedor e esta disputa se trata de menor preço, o que levará à redução de custos na entrega do material para compensar os valores baixos da proposta.

Existem máquinas com todas as engrenagens e pentes em metal, rígidos e duráveis, como também fragmentadoras com engrenagens mistas, que possuem na mesma máquina, engrenagem de plástico e engrenagem de metal, sendo colocadas as plásticas no projeto como forma de redução de custos. Ou ainda há aquelas de qualidade inferior, com todos os componentes em plástico, que apesar de serem muito mais baratas, não são recomendadas para rotina departamental, apenas para uso doméstico e individual.

A omissão do termo de referência dá azo para que fragmentadoras de baixa qualidade sejam oferecidas em propostas, visando a redução máxima dos custos por parte das empresas licitantes. Há no mercado asiático modelos que sempre foram fabricados com engrenagens mistas em plástico e metal como forma de barateamento de custos, até mesmo podem ser as peças em metal substituídas por peças plásticas no momento da importação.

Contudo esta especificação vem sendo omitida nos manuais de forma proposital pelos fabricantes e revendedores de fragmentadoras de baixo custo, pois é fato conhecido que o atrito da matéria prima do papel (considerar a densidade da resma durante a fragmentação) e acessórios como cliques, grampos e adesivos com cola causam grande desgaste e quebra em fragmentadoras de baixo custo.

A Administração Pública, que é vinculada ao Princípio da Eficiência, segundo o qual, não deve tolerar a aquisição de bens de qualidade duvidosa que possam a médio prazo gerar gastos e transtornos com manutenções frequentes de peças quebradas ou a perda do equipamento, muitas vezes descartável e durável somente até o fim do prazo de garantia, sendo feita pelos fornecedores nesse prazo uma manutenção com medidas paliativas para apenas ultrapassar este lapso de tempo.

Caso fosse, no final das contas, o erário resta lesado pois a compra pública não foi efetuada de forma a garantir eficiência gerencial da aplicação da verba pública na compra do bem, que por regra legal nas licitações, o Estado deve sempre buscar a proposta mais vantajosa para a Administração, ou seja, aquela que garanta o binômio composto pelos atributos da qualidade mínima e da economicidade, nesta ordem e não o contrário. A economicidade por si só não deve se sobrepor à qualidade mínima aceitável, uma vez que o patrimônio público não deve ser submetido à contratações ruins.

Veja na sequência de imagens o desgaste promovido pelo atrito do papel e outros materiais rígidos em fragmentadoras que utilizam engrenagens plásticas em seu sistema de corte, comparando com a alta durabilidade das engrenagens metálicas:

Tecidas estas explicações técnicas, é importante que para garantir a eficiência, qualidade, durabilidade do bem e melhor aplicação do erário quanto às fragmentadoras que serão incorporadas ao patrimônio público, que seja o edital revisto para que **todas as lâminas de corte, engrenagens e pentes raspadores da máquina fragmentadoras sejam metálicas.**

REVERSÃO AUTOMÁTICA COMO REQUISITO DE SEGURANÇA MÍNIMO:

Observa-se pelo termo referencial, que está sendo solicitada uma capacidade de corte departamental.

Fragmentadoras com essa capacidade de corte precisam possuir sistema de reversão automática, que reverte os papéis automaticamente quando é inserida uma quantidade de papéis acima da máxima permitida.

No edital não há menção ao sistema de reversão manual (no botão, que depende de intervenção física do operador), e também não há menção ao sistema de reversão automático. **O modelo das especificações do termo de referência não tem nenhum sistema de reversão e possui engrenagens plásticas.**

Se essa característica não é mencionada, se dá margem para recebimento de máquinas sem reversão automática, pois a ausência dessa característica essencial possibilita a oferta de máquinas com custo menor. Entretanto a falta deste requisito de segurança representa máquinas com índice de quebra alto.

Isso porque, quando ocorre um travamento brusco, em fragmentadoras acima de 15 folhas por vez, se não houver reversão automática, quando houver a inserção de mais folhas que a capacidade máxima da máquina, o travamento, "tranco" acaba quebrando as engrenagens.

O atolamento pode ocorrer por diversos fatores:

- a) se o papel não for desumidificado, ou seja, caso estiver úmido, terá uma densidade maior que 75g/m² e assim a máquina operará em regime de sobrecarga (tendo que processar uma resma de papel com densidade maior que a para qual foi projetada suportar);
- b) papel mal alinhado: se o papel é inserido mal alinhado ou levemente inclinado, as folhas podem se dobrar ao passarem pelo cilindro de corte e naquele ponto de dobra, a máquina será forçada a picotar papel em dobro, danificando a máquina;
- c) erro na contagem das folhas da resma, ou papel com adesivos que aumentam sua densidade ou papel com maior gramatura;

d) material estranho como acidentes com tecidos de roupas e gravatas, ou mesmo cabelo humano;

Além da falta dessa característica ser prejudicial ao próprio equipamento, também é prejudicial ao próprio usuário.

Apesar de ser mencionado reverso manual e no botão para o item, está mal caracterizado e em desconformidade com o art. 14 da Lei 8.666/93, uma vez que esta característica é essencial para evitar acidentes de trabalho com o operador, que poderá ter seus dedos machucados ou até mesmo decepados caso ocorra travamento de papel, insira sua mão dentro do equipamento para retirar o congestionamento e o mesmo acabe lhe violando a incolumidade física.

O Reverso automático é uma função de segurança em que sempre que o usuário/operador da fragmentadora inserir mais folhas que a capacidade MÁXIMA da máquina, será acionado o REVERSO.

Caso o REVERSO seja AUTOMÁTICO, assim que forem inseridas mais folhas do que a capacidade máxima da máquina, o equipamento irá parar automaticamente e RETROCEDER, soltando os papéis, não ocorrendo travamentos decorrentes do uso indevido.

Certo que a garantia do equipamento será nos termos contratuais, é prudente saber que após esse período todo ônus gerado pela manutenção será inteiramente do adquirente. A utilização indevida também não responsabiliza o fornecedor.

Para uma compra mais vantajosa, evitando-se problemas de manutenção, e também para evitar possíveis acidentes de trabalho (que podem gerar custos com indenização ao servidor/empregado público que se acidentar tentando retirar os papéis atolados, ante a falta de reversão automática), orienta-se acrescentar no termo de referência o sistema de reversão automática.

Trata-se de requisito essencial com o fulcro não só de preservar o bom funcionamento do equipamento, mas também a incolumidade física do usuário na sua utilização.

Como pode ser visto no vídeo em anexo, um equipamento que não possui esse dispositivo de reverso automático, é bem difícil o manuseio no caso de um travamento de papel nas laminas de corte, bem como não é proveitoso o dispositivo de reverso manual já que ou se retira o papel ou aciona o dispositivo de reverso manual.

Assim, com um dispositivo automático de reversão, não aconteceriam travamentos e ainda há proteção imediata no caso de excesso de papel inserido, garantindo também um período ainda maior de vida útil do equipamento.

Observe que o processo manual pode causar quebra de laminas, dentes de corte, quebra de engrenagens e até a queima do motor já que o mesmo não entende que o reverso é imediato, sendo assim é possível acionar o reverso ao mesmo tempo em que o equipamento está em pelo funcionamento. Isto pode gerar acidentes de trabalho caso o usuário insira as mãos no equipamento para retirar o congestionamento de papel, pois o mesmo pode voltar a funcionar durante o reverso manual, ocasionando acidentes graves como corte das mãos e amputação de dedos.

É prudente incluir no termo de referência o item REVERSO AUTOMÁTICO, já que um simples dispositivo é possível prevenir uma manutenção, evitando gastos de manutenção e riscos com acidentes de trabalho. Trata-se de requisito essencial de segurança ao usuário.

CAPACIDADE DE CORTE X VELOCIDADE DE FRAGMENTAÇÃO:

O descritivo do item leva em conta apenas a capacidade de corte bruta de 25 folhas por vez, sem levar em conta outros fatores como tempo de uso contínuo e velocidade de fragmentação, que faz com que fragmentadoras que apesar de terem uma abertura de inserção mais estreita por serem mais compactas, como por exemplo com capacidade nominal para 15 folhas simultâneas, sejam muito mais velozes como por exemplo o modelo CF 1317 (anexo) que tem engrenagens metálicas (sem peças plásticas), velocidade de fragmentação maior que 23 metros por minuto e ciclo de uso de pelo menos 60 minutos sem paradas para resfriamento, operando ininterruptamente sem esquentar.

Enquanto a máquina do descritivo tem todo sistema de corte com todas as engrenagens em plástico) operava a uma velocidade extremamente lenta de apenas 1,7 metros por minuto.

Isto pois o termo referencial é omissivo quanto a velocidade de fragmentação, prevendo apenas a capacidade de corte de 25 folhas que remete a modelos ultrapassados que são muito lentos e operam a uma velocidade de até 1,7 metros de papel por minuto.

Veja e compare que esta não é a especificação mais vantajosa para a Administração, pois levar em conta somente a capacidade de corte de 25 folhas, sem considerar o regime de uso e a velocidade de fragmentação mais rápida em modelos mais avançados e com melhor refrigeração, fará com que a Administração receba um equipamento lento e que permanece boa parte da rotina de trabalho ocioso resfriando o motor.

Isto pois, a proposta mais vantajosa implica que a Administração deve perseguir também a qualidade e não somente o critério do menor preço por lance, sendo que um descritivo bem redigido, analisando todas as opções de mercado, é o instrumento que a Administração dispõe para auferir qualidade aos bens que serão incorporados ao patrimônio público, e assim atingir o objetivo da licitação que é a busca pela proposta mais vantajosa pelo binômio da qualidade X economicidade, nesta ordem e não o contrário.

Deste modo, sugere-se que a Administração reavalie a especificação pois a fragmentadora que opera em ciclos e permanece 30 minutos desligada resfriando o motor, mesmo que faça 25 folhas por vez, não é vantajosa pois é lenta e tem velocidade de apenas 1,7 metros por minuto, permanecendo ociosa resfriando o motor boa parte do dia.

Por este valor de referência é possível adquirir um modelo com todo sistema de corte em metal, robusto, que não esquenta e não fica ociosa, funcionando de forma ininterrupta, à uma velocidade de 23 metros por minuto:

http://ebaoffice.com.br/fragmentadora_departamental-5-22.html

Neste sentido, o fulcro é demonstrar que existem opções melhores pelo mesmo valor ou até com grande economia, com maior desempenho que embora fragmentem 15 folhas por vez por ter uma abertura de fenda mais estreita, funcionam por 60 minutos ininterruptos sem pausas para resfriamento do motor por ter excelente sistema de refrigeração, apresentando alto de desempenho com velocidade de fragmentação de 23 metros por minuto, estando sempre à disposição do usuário e evitando o acúmulo de papel ou a queima do motor.

REGIME DE FUNCIONAMENTO CONTÍNUO SEM PARADAS CONSTANTES POR SUPERAQUECIMENTO DO MOTOR:

O edital prevê que a fragmentadora funcione em ciclos de 60 minutos e tenha repouso de 30 minutos, operando em ciclos intermitentes, isto é, que funcionam e superaquecem, necessitando de um grande intervalo de repouso onde permanece ociosa para baixar a temperatura e poder ser utilizada novamente.

Esta especificação conduz a oferta de fragmentadoras que funcionam de forma intermitente, por esquentarem muito, pausando por longos períodos para resfriamento do motor.

Cabe informar que há no mercado fragmentadoras de origem do sudeste asiático que apresentam funcionamento insatisfatório, funcionam por exemplo, alguns minutos ligada e passam grande parte do tempo em repouso para resfriamento do motor. Isso conduz a oferta de fragmentadoras mais frágeis e mais baratas, que são aquelas máquinas de funcionamento intermitente (funcionam por alguns minutos ligada e após atingirem determinada temperatura e superaquecerem, ficam inativas para aguardar o resfriamento do motor). Alguns modelos importados da China funcionam de forma intermitente por poucos minutos pois superaquecem, ficando ligadas por apenas alguns minutos e ficam em descanso (ociosa) resfriando o motor por longas pausas, até resfriar completamente e poder operar novamente.

Diante da especificação ruim do edital, serão ofertadas fragmentadoras como as apontadas acima, que necessitam de um grande intervalo de tempo para resfriamento do motor.

Considere ainda que o Brasil é um país tropical que atinge altas temperaturas na maior parte do ano, tendo poucos meses de temperatura amena, quase sempre os dias registram temperaturas acima de 30°, o que potencializa o superaquecimento e a ociosidade da fragmentadora de papel que opera com um motor térmico.

Assim a estimativa de uma máquina importada fabricada na China que possui tempo de uso intermitente com grande intervalo para repouso por superaquecimento para resfriamento do motor, mostra-se inadequada para utilização do item no Brasil, pois estes minutos de operação referem-se apenas ao primeiro acionamento, sendo que somente quando a fragmentadora atingir um ponto de total resfriamento é que serão estimados outros tempo de repouso para uso, com outra estimativa de tempo de repouso a depender das condições climáticas do ambiente.

Esta especificação torna a aquisição com risco de compra ruinosa e contradiz aquele disposto no Decreto 10.024/2019 que embora determine que a ampliação da disputa seja uma prioridade, esta não deve ser valorizada a ponto de contrariar os interesses da Administração, na boa aplicação do erário, que deve ser gasto de forma eficiente e gerencial.

A proposta mais vantajosa, finalidade básica da Licitação, induz que a compra pública deve atender ao binômio da qualidade mínima x economicidade, nesta ordem e não o contrário. Significa que o bom emprego do erário está ligado à aquisição de bens duráveis e de qualidade mínima, que, desconsideradas especificações onerosas e supérfluas, que são vedadas, sirvam para garantir eficiência na atividade estatal e no desempenho dos servidores no âmbito da rotina administrativa de trabalho. Mais do que isso, uma compra bem realizada implica que a Administração economizará verba pública pela desnecessidade de gastos com manutenções e até mesmo novas compras decorrentes dos bens de má qualidade que adquiriu anteriormente.

Uma vez que o critério de julgamento do menor preço induz que alguns fornecedores, em detrimento da qualidade mínima do bem, ofertarão máquinas de qualidade inferior, mais baratas e que atenderão às necessidades do Estado para uso do bem à curto prazo, porém gerarão prejuízo com constantes gastos de manutenção além do período de garantia, além da provável perda total de equipamentos que quebrarem após queima de motor.

Veja que a omissão do edital quanto ao regime de funcionamento dá azo para serem ofertadas máquinas que embora funcionem continuamente por certos períodos, param de funcionar após determinado tempo de uso para resfriamento do motor (regime intermitente).

Para evitar que a fragmentadora trabalhe em regime de sobrecarga, é fundamental que ela seja projetada para funcionamento contínuo, com motor adequado para a tarefa que a máquina deverá realizar.

Pelas razões expostas, recomenda-se que seja retificado o termo de referência do edital, para ser expressamente indicado como requisito de aceite, **que a fragmentadora possua regime de funcionamento contínuo mínimo de 60 minutos minutos sem**

paradas para resfriamento do motor, o que é razoável e proporcional considerando o porte da máquina e uma jornada diária de trabalho de 8 horas a que o equipamento ficará sujeito a uso em escritório (dentro da repartição), garantindo-se assim não só a qualidade do bem, mas também a ampla participação de fornecedores, pois há no mercado pluralidade de fornecedores que atendam a especificação, para evitar problemas de manutenções frequentes decorrente da queima ou mau funcionamento.

Vídeo que mostra o mal funcionamento de fragmentadora de papel em vista do superaquecimento que acarreta inúmeros outros problemas como o atolamento, a impossibilidade de reversão do papel e até mesmo a quebra de pentes raspadores e engrenagens plásticas dos modelos de entrada em virtude da necessidade de retirada à força do papel atolado quando há o travamento por excesso ou o mau funcionamento quando o resfriamento não é eficiente (regime intermitente):

Parte 1:

<https://youtu.be/oQ339aOYakA>

Parte 2:

<https://youtu.be/KWj4FNL8f2o>

Quebra das engrenagens em virtude do atolamento (vide tópico acima), causado pelo mau funcionamento da máquina (ociosidade em vista de superaquecimento e inoperância da reversão)

MODELOS SUGERIDOS:

Modelo Security 1201: capacidade de corte simultânea para 15 folhas A4 75g/m² em nível de segurança 3 (partículas de 5x38mm), velocidade de fragmentação 29 metros por minuto, engrenagens mistas (metal/pvc), uso em ciclos de funcionamento de 10 minutos, abertura da fenda de 220mm, cesto coletor de 25 litros, valor unitário R\$ 1.500,00:

http://ebaoffice.com.br/fragmentadora_de_uso_pessoal-3-4.html

Modelo Security S16 NEW dentro do valor de referência: (R\$ 2.400,00 unitário, 15 folhas A4 padrão 75g/m², nível de segurança 4 (partículas 4x40mm), velocidade de fragmentação de 23 metros por minuto, lixeira com volume de 30 litros, regime de funcionamento contínuo de 30 minutos sem pausas para resfriamento, abertura de inserção 240mm, potência do motor de 500 watts):

https://www.ebaoffice.com.br/fragmentadora_de_escritorio-4-23.html

Modelo CF1317 em nível de segurança 5 possui velocidade de 23 metros por minuto, todo sistema de corte em metal, sem componentes plásticos, funciona continuamente sem esquentar por 1 hora sem pausas para resfriamento do motor, e tem capacidade simultânea para 15 folhas A4 75g/m², com corte em nível de segurança 5 (micro-partículas em 2x15mm), lixeira com volume de 30 litros, potência de motor de 600 watts - valor estimado R\$ 3.900,00)

http://ebaoffice.com.br/fragmentadora_departamental-5-22.html

Do exposto, requer que a presente impugnação seja devidamente processada e julgada com vistas a deferir o pedido e sanar as irregularidades apontadas com a consequente retificação do edital de licitação.

III - DA ANÁLISE DO MÉRITO

De conhecimento da impugnação apresentada, passa-se a analisar as alegações da Impugnante:

De início, cumpre esclarecer que a Administração procura sempre atender ao interesse público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, considerando-se, ainda, a finalidade total da aquisição ou serviço que se pretende, para o alcance dos objetivos motivadores da contratação e a produção dos benefícios pretendidos da forma mais eficiente e eficaz.

Em vista o caráter técnico das alegações, o pregoeiro solicitou manifestação de setor técnico, a fim de subsidiar a decisão da impugnação ora apresentada, tendo a área técnica, qual seja, a Coordenadoria de Material e Patrimônio (EMAP), setor responsável pela elaboração do Termo de Referência, se manifestado da seguinte forma:

Cuida-se de Resposta ao Pedido de Impugnação ao Pregão Eletrônico nº 005/2023, interposto pela empresa EBA OFFICE COMÉRCIO DE MÁQUINAS PARA ESCRITÓRIO LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 09.015.414/0001-69, o qual tem como objeto a aquisição de FRAGMENTADORAS para uso da Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP.

DA OMISSÃO QUANTO AO MATERIAL DE FABRICAÇÃO DOS PENTES RASPADORES E ENGRENAGENS / REVERSÃO AUTOMÁTICA COMO REQUISITO DE SEGURANÇA MÍNIMO:

Vimos esclarecer especificações dos objetos licitados, em especial o item 1.1: detalhamento do produto: Fragmentadoras de papel compacta são os mínimos necessários para atender a necessidade da Empresa Maranhense de Administração Portuária - EMAP, onde não foram detalhadas minuciosamente todas características do objeto visto que no mercado existem diversos equipamentos disponíveis com diversas tecnologias e características distintas capazes de atender a nossa necessidade, e por isso foram elencadas principais informações do objeto, sendo especificadas apenas características necessárias que atender à necessidade das áreas demandantes. Considerando que a fragmentadora deve ser capaz de destruir CD, disquete, cartão e pequenos grampos, será aceito somente propostas com sistema de corte de engrenagem mista (plástico e metal) ou de metal e com sistema de reversão automática ou manual que reverte os papéis quando é inserida uma quantidade de papéis acima da máxima permitida. Ressaltamos ainda, que durante a fase de pesquisa de preço só foram recebidas propostas com essas características. Sendo que nenhum fornecedor apresentou proposta com sistema de corte em PVC e sem reversão automática. Neste sentido será realizada apenas uma errata quanto ao material de fabricação dos pentes de engrenagens e ao sistema de reversão automática que pode ser automática e manual, a fim de não restar dúvida quanto ao equipamento exigido. Quanto demais alegações, não merecem ser acolhidas.

CAPACIDADE DE CORTE X VELOCIDADE DE FRAGMENTAÇÃO / REGIME DE FUNCIONAMENTO CONTÍNUO SEM PARADAS CONSTANTES POR SUPERAQUECIMENTO DO MOTOR: Considerando que foram especificadas no Termo de Referência no item 1.1: detalhamento do produto: Fragmentadoras de papel compacta informações essenciais de funcionamento, como velocidade de fragmentação: mínimo de 1,7 metros/min, Capacidade de fragmentação: No mínimo aprox. 40kg/hora e Tempo de funcionamento: No mínimo 60 min ligada e 30 desligada de acordo com a nossa necessidade. Não há o que possa ser mudado no TR. Quanto informações julgadas não importantes, não foram exaustivamente detalhadas para não comprometer o caráter competitivo do certame ou o indiretamente direcioná-lo para determinado modelo. Portanto, ratificamos que não há direcionamento para nenhuma marca/modelo

específico, pois o que se busca no presente certame é a seleção do produto que atenda ao mínimo exigido, permitindo a ampla participação dos licitantes.

MODELOS SUGERIDOS: Vimos esclarecer que os modelos apresentados abaixo, não atendem especificações mínima do termo de referência como: capacidade mínima de corte simultânea para 25 folhas A4 75g/m², onde todos os modelos apresentados têm capacidade de corte simultânea apenas para 15 folhas A4 75g/m². Modelo Security 1201: capacidade de corte simultânea para 15 folhas A4 75g/m² em nível de segurança 3 (partículas de 5x38mm), velocidade de fragmentação 29 metros por minuto, engrenagens mistas (metal/pvc), uso em ciclos de funcionamento de 10 minutos, abertura da fenda de 220mm, cesto coletor de 25 litros, valor unitário R\$ 1.500,00: http://ebaoffice.com.br/fragmentadora_de_uso_pessoal-3-4.html Modelo Security S16 NEW dentro do valor de referência: (R\$ 2.400,00 unitário, 15 folhas A4 padrão 75g/m², nível de segurança 4 (partículas 4x40mm), velocidade de fragmentação de 23 metros por minuto, lixeira com volume de 30 litros, regime de funcionamento contínuo de 30 minutos sem pausas para resfriamento, abertura de inserção 240mm, potência do motor de 500 watts): https://www.ebaoffice.com.br/fragmentadora_de_escritorio-4-23.html Modelo CF1317 em nível de segurança 5 possui velocidade de 23 metros por minuto, todo sistema de corte em metal, sem componentes plásticos, funciona continuamente sem esquentar por 1 hora sem pausas para resfriamento do motor, e tem capacidade simultânea para 15 folhas A4 75g/m², com corte em nível de segurança 5 (micro-partículas em 2x15mm), lixeira com volume de 30 litros, potência de motor de 600 watts - valor estimado R\$ 3.900,00) http://ebaoffice.com.br/fragmentadora_departamental-5-22.html Com base nos esclarecimentos prestados, não há alterações a serem feitas no termo de referência, razão pelo qual pedimos o IMPROVIMENTO da impugnação ao Edital 005/2023 apresentada pela EBA OFFICE COMERCIO DE MAQUINAS PARA ESCRITORIO LTDA.

Neste sentido será realizada apenas uma errata no item 1.1: detalhamento do produto: Fragmentadoras de papel compacta Abertura de inserção mínima de 220 mm; Número máximo de folhas: no mínimo 25 folhas A4 ou Ofício de 75 g/m²; Nível de segurança: no mínimo P4; Velocidade de fragmentação: mínimo de 1,7 metros/min; Nível de ruído atendendo Normas Brasileiras NBR 10152 e NB 95, que estabelece o nível de ruído máximo admissível de 65 dB(A). Potência: mínima de 250 W; Tensão: 220 V; Volume total da lixeira: mínima de 28 litros. Tempo de funcionamento: No mínimo 60 min ligada e 30 desligada Capacidade de fragmentação: No mínimo aprox. 40kg/hora. Cor: Preto Tipo de Engrenagem: sistema de corte mista (plástico e metal) Sistema de reversão podendo ser: automática e manual. A fim de não restar dúvida quanto ao equipamento exigido. Quanto demais alegações, não merecem ser acolhidas.

Nota-se que mais uma vez a impugnante, sem ao menos conhecer as reais necessidades da Administração, tenta impor sua vontade, alegando tratar o equipamento objeto do certame de uma fragmentadora que não justifica seu custo por ter especificações técnicas ruins, bem abaixo de vários modelos disponíveis no mercado especializado.

Como já dito alhures, em resposta à impugnação ao Pregão Eletrônico n° 042/2022-EMAP, temos que:

1) É dever da Administração observar, por ocasião da elaboração do termo de referência, as características do objeto que satisfaçam suas reais necessidades.

Nesse sentido, não pode haver a contratação além, nem aquém, por óbvio, do que, de fato, seja indispensável. Com efeito, embora a definição do objeto esteja no esteio de sua

- 13 -

competência discricionária, o gestor público deve decidir qual é a solução mais adequada ao caso concreto, não podendo tal escolha, por outro lado, estar dissociada da real necessidade pública que se pretende atender, sob pena de inobservância ao princípio da economicidade.

Segundo as lições de Niebuhr¹:

A atividade de definição do objeto da licitação pública é eminentemente discricionária. Compete ao agente administrativo avaliar o que o interesse público demanda obter mediante contrato para desenvolver satisfatoriamente as atividades administrativas. (...) Ademais, o órgão provavelmente possui várias demandas à espera de contrato administrativo, só que nem todas podem ser contempladas, o que compele priorizar umas em detrimento de outras, ou, até mesmo, contratar objetos não tão complexos e caros, visando a economizar valores e atender a número maior de demandas.

De forma precisa, aponta o jurista Renato Geraldo Mendes²: “ a finalidade da descrição do objeto, que traduz a essência da solução, em princípio, é garantir a compatibilidade entre a solução que ela descreve e a necessidade que pretende garantir ou satisfazer”

De acordo com o acórdão 1973/2022-Plenário, o TCU analisou o caso concreto de licitação que previa tonalidade sem justificativa acerca da imprescindibilidade de tal exigência para o atendimento satisfatório do interesse público, considerando-o como impropriedade:

9.3.2. inexistência de demonstração de pertinência entre o nível de especificação da tonalidade da cor preta, na forma como procedido, e a finalidade de garantir a harmonia da imagem visual do conjunto das peças que compõem os uniformes e equipamentos de proteção individual dos policiais da instituição;

Acórdão 1973/2022-TCU-Plenário

Sobre o tema, reproduz-se ainda a lição de Marçal Justen Filho³:

" (...) O requisito previsto no edital se identifica como instrumento de assegurar (ou reduzir o risco de não se obter) o interesse público. Assim, o interesse público concreto a que se orienta a licitação se identifica como o 'fim' a ser atingido. Todas as exigências se caracterizam como 'meios' de conseguir aquele fim. Logo, **a inexistência de vínculo lógico entre a exigência e o fim acarreta a invalidade daquela. Somente se admite a previsão de exigência se ela for qualificável, em um juízo lógico, como necessária à consecução do 'fim'.**" (*grifo nosso*)

Portanto, a definição do objeto da licitação pela COMAP decorreu não de uma mera escolha particular do agente administrativo, mas de amplo levantamento das demandas internas da Administração, salientando as características estritamente relevantes para a consecução do interesse público.

¹ NIEBUHR, Josel de Menezes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. Curitiba: Editora Zênite, 2004, p. 80.

² MENDES, Renato Geraldo. **O processo da contratação pública: fases, etapas e atos**. Curitiba: Editora Zênite, 2012, p. 129.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 9. Ed. São Paulo: Dialética, 2002. p. 446

No caso concreto, trata de demanda interna **pontual**, como se verá adiante, destinada à eliminação de papéis que possuem informação confidencial, e reciclagem dos papéis ainda existentes, conforme se depreende do Termo de Referência.

2) Digitalização e adoção de novas Tecnologias em Processos Administrativos.

Como parte do processo de mudança e atualização dos processos administrativos, a digitalização, bem como uso de outras ferramentas tecnológicas, já é uma realidade, não fugindo a EMAP desse panorama. O que se busca, pois, é proporcionar à Administração Pública uma gestão mais célere e eficiente no tocante aos seus processos.

In casu, a EMAP, desde 2021, utiliza de Plataforma de Processos Eletrônicos, em que todos os processos administrativos e documentos internos da empresa são tramitados, em sua completude, de forma eletrônica. Como resultado, houve uma redução substancial no uso de papel, decorrente da substituição gradativa dos processos e documentos físicos (de papel) por meios digitais.

Portanto, a unidade requisitante, diante dessa atual conjuntura, não identificou a indispensabilidade de aquisição de equipamentos de tamanha robustez, como sugerido pela reclamante.

No que se refere a alegação de que a descrição do objeto é carente de especificações qualitativas mínimas, o Termo de Referência definiu como detalhamento do produto, descritivos mínimos que atendam à demanda e que ao mesmo tempo não comprometam o caráter competitivo do certame. Ressalta-se que o detalhamento excessivo quanto especificações técnicas pode diminuir sobremaneira o universo de participantes do certame.

Desse modo, buscou o adquirente definir os quantitativos mínimos necessários e suficiente para o atendimento de sua demanda, buscando sempre a preservação da competitividade.

De todo o exposto, com base na manifestação da unidade técnica responsável pela elaboração do Termo de Referência, em que pesem as alegações, não merecem acolhimento as alegações da Impugnante, sendo necessário, conforme solicitado pela COMAP, apenas a emissão de errata, no sentido de não restar dúvida quanto ao equipamento exigido.

IV – DA DECISÃO DO PREGOEIRO

Diante do exposto e pelas razões aqui apresentadas, **CONHECE**, em razão da tempestividade, para no mérito julgar **IMPROCEDENTE** a impugnação interposta pela empresa **EBA OFFICE COMÉRCIO DE MÁQUINAS PARA ESCRITÓRIO LTDA**, não havendo necessidade, no ponto aqui apresentado, de reformulação do Edital.

São Luís-MA, 01 de março de 2023.

Maykon Froz Marques
Pregoeiro da EMAP