

**À SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DA SECRETARIA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
(UASG:110001)**

Ref: Impugnação ao edital PE 129/2014
objeto: aquisição de fragmentadoras (item 01)

A **VVR DO BRASIL INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ nº. 04090670/0001-05, vem à presença do Ilmo. Sr. Pregoeiro responsável, neste ato representada por quem ao final esta subscreve, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** de **PREGÃO ELETRÔNICO** em epígrafe, nos termos do §2.º, do art. 41, da Lei 8666/93; art. 9.º da Lei Federal n.º 10.520/02 e art. 18 do Dec. Federal n.º 5450/2005, **bem como nos princípios básicos que regem a Administração Pública e aqueles inerentes ao procedimento licitatório**, nos fatos e fundamentos jurídicos a seguir aduzidos:

Em análise ao referido edital, observa-se que as especificações do objeto não estão adequadas de modo a bem descrever o item conforme dispõe o art. 14 da Lei 8.666/93. Se faz necessário portanto efetuar algumas inclusões e retificações no instrumento convocatório do pregão em epígrafe, para tornar esta uma aquisição vantajosa, livre de favoritismos indevidos, respeitando os princípios constitucionais básicos que regem a Administração Pública e outros relativos ao procedimento licitatório.

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Desde já, é evidente que ninguém melhor que a própria Administração Pública para definir o objeto que melhor atenda seus anseios.

Ocorre que os quesitos de especificações se submetem ao poder discricionário da Administração de especificar o bem mais adequado ao atendimento de suas necessidades, e que não vislumbra a obrigatoriedade de ajustar as especificações de compra e, conseqüentemente os termos do edital, para incluir os requisitos sugeridos por eventuais licitantes.

Cumprе ressaltar que as especificações técnicas do produto têm por finalidade selecionar o material que em suas especificidades atende aos requisitos mínimos de qualidade, porém, nada impede que a provável licitante ofereça um produto superior ao especificado, desde que atenda os requisitos listados no termo de referência. Porém, ofertar um produto muito superior ao referencial apenas para evitar a desclassificação, fere a isonomia em relação a outros licitantes, uma vez que para preencher um requisito técnico do referencial muitas vezes o licitante deverá superdimensionar o equipamento para outro modelo, mais caro, colocando-o em patamar de desvantagem na disputa que é do tipo MENOR PREÇO.

Na formação do termo de referência, exigências exageradas e/ou desnecessárias é que oneram o estado. Deve-se portanto, repudiar eventuais direcionamentos

quando das especificações técnicas, em consonância com os princípios da ampla competitividade, da isonomia, da moralidade, da igualdade, conforme estabelece o art. 3º da Lei 8.666/1993, verbis:

Art.3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O mesmo entendimento foi exarado na súmula 177 do TCU:

Súmula nº 177 - *A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada em uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.*

Dispõe ainda o art. 5º do Decreto 5.450/2005 ainda que, além de a modalidade pregão estar condicionada à observância dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da competitividade, sem embargos, as normas disciplinadoras da licitação deverão ser interpretadas sempre em favor da ampliação da disputa, e este é o entendimento sedimentado tanto na jurisprudência quanto na doutrina:

*Art. 5º A licitação na modalidade de pregão é condicionada aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da **razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.***

*Parágrafo único. **As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados,** desde que não comprometam o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.*

I - CAPACIDADE DE CORTE:

O edital estabelece uma capacidade de corte (LIMITE OPERACIONAL) de no mínimo 50 folhas por vez, com gramatura de 75g/m², admitindo-se o corte somente em nível de segurança P2, em tiras.

Ao limitar indevidamente a capacidade de folhas por passagem, ao invés de estabelecer uma capacidade operacional, o edital acaba por restringir a competitividade, afrontando o preceito do art. 5º do Decreto 5.450/2005 e afastando máquinas vantajosas.

Veja que gostaríamos de ofertar máquinas que apesar da capacidade ser de 40 folhas/75g m² (primeiro quadro) por passagem, possui capacidade para fragmentar 500 folhas por minuto, e capacidade de

fragmentação de 30.000 folhas por hora (dois últimos quadros), ou seja, uma capacidade operacional provavelmente muito superior às necessidades da Administração para os volumes de fragmentação:

Capacidade de Ciclo (folhas)	Peso do Ciclo (g)	Velocidade de Frag por Ciclo (seg)	Capacidade g/s	Capacidade g/mim	Capacidade g/h	Capacidade Kg/h	Capacidade Kg/mim
40	187,200	4,80	39,00	2.340,00	140.400,00	140,40	2,3400

Capacidade do Ciclo (m)	Capacidade mm/s	Capacidade m/s	Capacidade m/min.	Capacidade folhas/s	Capacidade folhas/min.	Capacidade folhas/h
11,88	2475	2,48	148,50	8	500	30.000

Por esta razão é mister que para garantir o maior número de competidores na disputa, melhores preços para o Estado através de disputa de lances, e de modo a não afastar máquinas vantajosas, em homenagem à razoabilidade e proporcionalidade, princípios norteadores do pregão eletrônico, sejam admitidas máquinas de capacidade de fragmentação mínima pela sua capacidade operacional, levando-se em conta fatores como tempo, velocidade de fragmentação e produtividade, pois o parâmetro utilizado de limite operacional por passagem afasta equipamentos verdadeiramente vantajosos da disputa, contradizendo a jurisprudência atual do Tribunal de Contas da União, veja:

Processo TC 021.482/2013-6, Acórdão AC-6240-38/13-2,

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

7.5. As especificações do termo de referência serviram de parâmetro para a elaboração das propostas. Contudo não devem ser interpretados com extremo rigor formal, de modo a afastar propostas mais vantajosas para o órgão que contenham pequenas variações e igualmente atendam às suas necessidades.

7.6. Desclassificar a empresa com base em tais divergências, que podem ser consideradas falhas formais, não homenageia o princípio da razoabilidade e a competitividade do certame, além de caracterizar excesso de formalismo. A aceitação da proposta da empresa não feriu a isonomia entre os concorrentes e não terá qualquer efeito indesejável na utilização dos bens.

7.7. A necessidade de aplicação de formalismo moderado nos procedimentos licitatórios de modo a não afrontar o princípio da competitividade encontra jurisprudência firmada neste Tribunal, conforme Acórdãos 7334/2009 – 1ª Câmara e 2826/2009 – Plenário.

II - TODOS OS PENTES E ENGRENAGENS METÁLICAS:

Observa-se que o termo referencial do edital descreve máquinas fragmentadoras de porte médio/grande porte, o que se extrai pelas características mínimas como abertura de inserção 320mm (o papel A4 possui 210mm de abertura), potência de motor mínima de 1800watts, compartimento com volume mínimo de 100 litros, capacidade mínima de 50 folhas por passagem, além de também fazer parte do objeto, conforme texto do edital, a garantia mínima de 01 ano.

Todavia, apesar de a descrição indicar que a máquina deverá ser deste porte o que indica que deverá possuir também por conclusão grande resistência de modo a minimizar a necessidade de manutenções que se necessitaria ante a rotina fatigante a que os equipamentos seriam submetidos, há uma grave incoerência no termo referencial ao admitir-se alternativamente às engrenagens metálicas, 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 plásticas, diante de quaisquer travamentos bruscos (inserção de mais folhas que a capacidade máxima da máquina por exemplo) haverá grande risco de dano e a primeira peça que irá quebrar é a engrenagem.

Ou seja, para que a fragmentadora não venha a apresentar quebra em pouco tempo de uso e necessite de manutenções constantes, **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.

Além do mais, uma eventual restrição se mostra equilibrada, como já decidiu o Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão TC nº [AC-2318-34/14-P](#):

Manifestação da ANP (peça 26, p. 1-3 e 5)

5. 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 e 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=DTRILEVANCIA&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, ninguém tem tempo e nem paciência para ficar contando papéis antes de inserir na fragmentadora, portanto na prática é pego um bloco de papéis de forma aleatória sendo inserido muitas vezes na máquina mais folhas do que a capacidade máxima do equipamento. Quando isso ocorrer, a fragmentadora dará um travamento brusco e se as engrenagens forem plásticas esses travamentos irão desgastá-las muito rapidamente, proporcionando frequentes manutenções e custos desnecessários com peças de reposição, no caso a troca da engrenagem.

Ocorre que se não for solicitada esta característica, a unidade licitante receberá fragmentadoras com engrenagens plásticas, porque são mais baratas. Existem também fragmentadoras com engrenagens mistas, que possuem na mesma máquina, engrenagem de plástico e engrenagem de metal.

Assim, **É IMPORTANTE QUE SEJA O EDITAL REVISTO PARA QUE TODAS AS ENGENHAGENS E PENTES DA MÁQUINA SEJAM METÁLICAS.**

III - DIMENSÕES APROXIMADAS:

Quanto às dimensões, a jurisprudência atual do Tribunal de Contas da União aponta no sentido de que a Administração estipule no edital, margem de aceitação para os itens, admitindo-se variações, de modo a viabilizar a aplicação dos princípios do julgamento objetivo e vinculação ao edital, de forma a evitar que um formalismo exacerbado prejudique a Administração pela rejeição de propostas vantajosas que não atendam precisamente as medidas impostas pelo termo referencial (Acórdão : AC-6240-38/13-2. / processo TC 021.482/2013-6 / Relator Ministro Aroldo Cedraz):

7.9. É bem verdade que o item 9.8, II, do edital estabelece que será recusada a proposta que não apresentar as especificações técnicas exigidas pelo Termo de Referência. Nesse sentido, cabe recomendar ao INSS que, nas próximas licitações, faça constar dos respectivos editais, se for o caso, faixa de variação que considere aceitável para os parâmetros caracterizadores do objeto licitado, de modo a proporcionar maior objetividade ao julgamento das propostas dos licitantes, de acordo com o disposto no art. 3º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

IV - Nível de segurança de acordo com a Norma Din 66399:

Os tamanhos de corte das FRAGMENTADORAS são regulamentados pela Norma DIN 66.399 que está em vigor desde Agosto de 2012 (**anteriormente era a Norma revogada DIN 32.757-1**).

*Die Sicherheitsstufen mit Streifenbreiten und Partikelgrößen im Überblick:
Alle Sicherheitsstufen mit ✓ lassen sich mit HSM Aktenvernichtern erreichen.*



A Norma DIN 66.399 segue a seguinte classificação:

Nível P1 - Tiras com largura máxima de 12 mm.

Nível P2 - Tiras com largura máxima de 6 mm.

Nível P3 - Partículas máxima 4x80mm - Área máxima de 320 mm².

Nível P4 - Partículas máxima de 4x40mm – Área máxima de 160 mm².

Nível P5 - Micro-partículas máxima de 2x15 mm – Área máxima 30mm².

Nível P6 - Micro-partículas máxima de 0,8x12 mm – Área máxima 10mm².

Nível P7 - Micro-partículas máxima 1x5 mm – Área máxima 5mm².

Veja que pelo anexo referencial, as fragmentadoras dos itens necessitam ter picote em dimensões de 6,5mm, o que corresponde pela NORMA DIN atual ao nível de segurança P1, e não ao P2 que vai até 6mm. Dessa forma o edital está mal caracterizado em desconformidade com o art. 14 da Lei 8.666/93 e súmula 177 do TCU, passível por tanto de nulidade, pois prejudicado o julgamento objetivo enquanto o edital admitir as duas coisas de forma ambígua.

Assim, diante do grave vício, por conveniência e oportunidade, se perfaz necessário mencionar **o NÍVEL DE SEGURANÇA desejado do item, de acordo com a norma atual DIN 66.399**, e o tamanho do corte adequado à finalidade de aquisição do equipamento.

Conforme dispõe a Lei 8.666/93 no art. 14:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento,

sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

O mesmo entendimento foi exarado na súmula 177 do TCU:

Súmula nº 177 - A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada em uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Para bem definir o objeto é necessário defini-lo pelo nível de segurança e também pelo tamanho de corte, devendo este também constar do descritivo de forma correta de modo a melhor caracterizar o objeto.

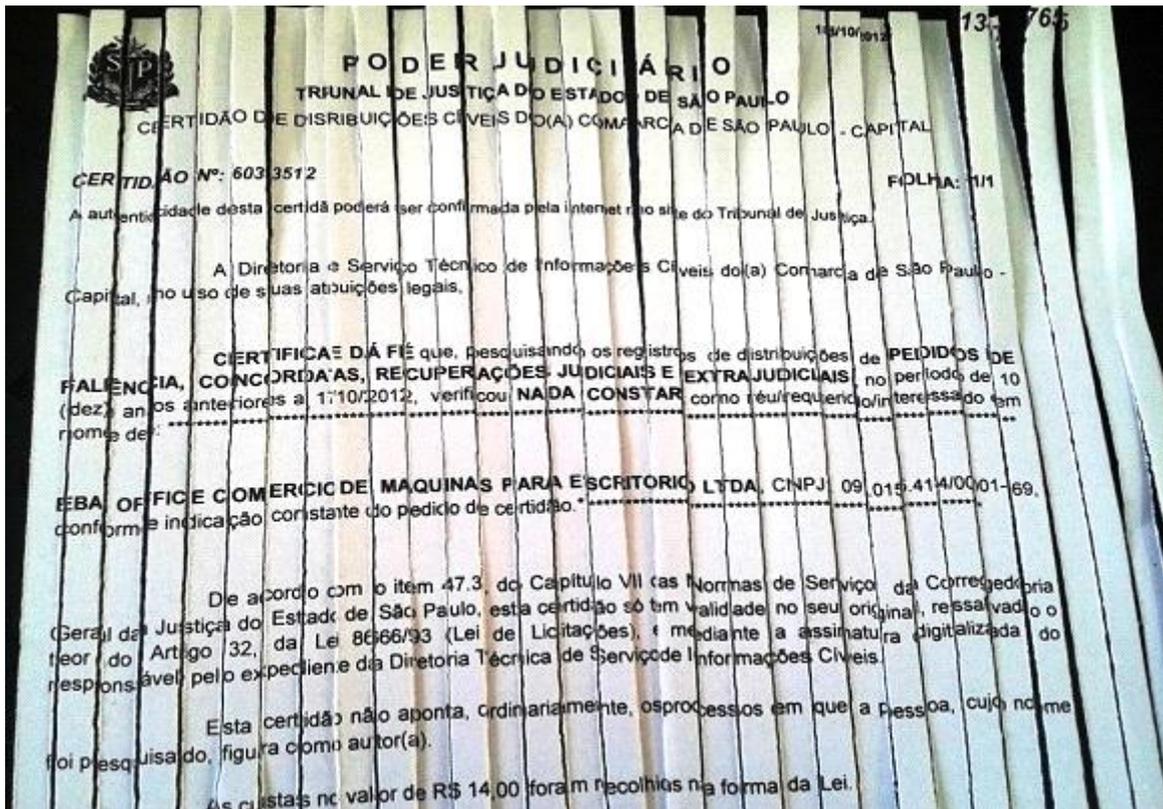
Portanto é necessário alterar o descritivo dos itens fazendo menção expressa à norma DIN 66.399 naquilo que for mais adequado aos interesses da Administração.

Para adequada caracterização do objeto e em compatibilidade com o valor estimado da contratação, solicitamos que seja retificado o edital retificado para aceitar os picotes em partículas nível 3 de até 4x80 mm de acordo com a Norma DIN 66.399, **de modo a evitar ambiguidades que afetem a formulação de propostas e prejudiquem os princípios da isonomia e igualdade entre os competidores.**

Assim o edital restrito antes ao nível 1 ou 2, abrange maquinário dos níveis P3 ao P7, mais vantajosos tecnicamente.

A finalidade da fragmentação do papel é preservar o sigilo das informações com a destruição do documento, de modo que a remontagem deste fique inviável.

A fragmentação em tiras é horizontal apenas, ou seja, são produzidas longas tiras horizontais que em pouco preservam o sigilo da informação obtida com a fragmentação. Veja na imagem:



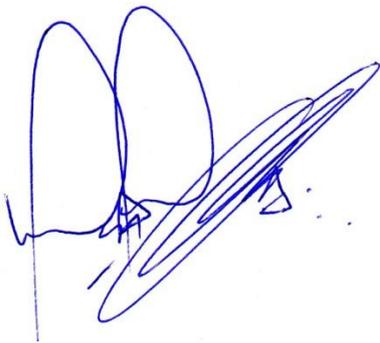
A partir do nível 4 é que são produzidas partículas, capazes de preservar o sigilo das informações de forma adequada:



Ante todo o exposto, o que se requer é 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.

Termos em que, Pede e espera deferimento.
São Paulo, 13 de Janeiro de 2015.

Pedro Paulo Herruzo
Advogado - OAB/SP nº 267.786

A handwritten signature in blue ink, consisting of several large, overlapping loops and a long, sweeping stroke extending to the right.

Sr. Douglas de Azevedo Rocha Paixão
Representante Legal
RG nº 19.434.695 SSP/SP
CPF/MF sob nº 112.075.288-46