



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 5ª Região
Divisão de Contratações e Gestão Contratual

Processo nº 1.05.000.000347/2016-96

Assunto: Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 07/2016

1. DO FATO

A Empresa RIOTRON COMÉRCIO DE MÁQUINAS LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 06.038.098/0001-52, interpôs tempestivamente impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 07/2016, nos termos transcritos a seguir:

Objeto do Termo de Referência

O EDITAL referenciado tem por objeto a escolha da "especificação adequada para a aquisição de FRAGMENTADORA DE PAPEL, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital".

Esta impugnação apresenta questões pontuais que viciam o ato convocatório que, por discreparem do rito estabelecido nas leis nº 8.666/93 e 10.520/02, restringe a competitividade, fator fundamental aos processos licitatórios. Sendo 01 (um) ponto que ora se impugna, conforme passará a discorrer.

Fundamentos da Impugnação ao Edital

O processo visa à satisfação do interesse público, disciplinando-se pelo princípio da isonomia. Compreende, efetivamente, dois objetivos: possibilitar à Administração a realização de negócio mais vantajoso - economicidade - e o de garantir a oportunidade de ampla concorrência, envolvendo o maior número de agentes econômicos capacitados que pretendam contratação com a Administração.

As especificações técnicas para aquisição das fragmentadoras, consignada no Anexo I, denominado "Termo de Referência", apresentam exigências demasiadas, fato este que reduz o caráter competitivo do certame, o que impede a obtenção de proposta mais vantajosa à Administração Pública, gerando evidente prejuízo ao Erário, o que contraria o artigo 3º da Lei 8.666/93.

Assim, é necessário analisar cuidadosamente as especificidades, a fim de avaliar se as mesmas não impõem ao certame caráter restritivo, coibindo a participação de um grande número de empresas, as quais poderiam ofertar, em igualdade de condições, produtos de excelente qualidade, com preço adequado e que atendam às finalidades pretendidas.

Deve-se visar o equilíbrio entre a qualidade do produto e o preço ofertado, em outras palavras, busca-se a melhor qualidade possível, em vista de valores que não se tornem exacerbados, tanto para a aquisição, quanto para a manutenção do produto.

Assim, considerando que os recursos públicos são extremamente escassos, é basilar que a utilização dos mesmos reflita os melhores resultados econômicos, tanto em termos quantitativos, quanto qualitativos. Imputando, ao gestor público, o dever de eficiência gerencial, atribuindo-se a ele o dever de valer-se as informações pertinentes a questão em pauta.

Desta forma, a fim de se garantir a devida aplicação da lei, em especial o artigo 3º da Lei 8.666/93, artigo 4º do Decreto nº 3.555/2000 (Regulamento do Pregão Comum) e o artigo 5º do Decreto nº 5.450/2005, que norteiam as licitações pelos 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, sob pena de restar violado o princípio da economicidade e da eficiência, sugere-se as alterações que seguem.

O ponto que deve ser analisado diz respeito exigência de que as fragmentadoras possuam "todas as engrenagens metálicas" (Termo de referência -Especificações Técnicas), ao invés de engrenagens mistas, com base na crença de que aquelas apresentam maior durabilidade, é excessivo e não condiz com a qualidade dos produtos disponíveis no mercado que apresentam engrenagens mistas.

Muito pelo contrário, as fragmentadoras com engrenagens mistas, que possuem engrenagens metálicas e sintéticas reforçadas, são os equipamentos que utilizam a tecnologia mais moderna, elaborados através de pesquisas, com o intuito de obter um material durável, com baixo custo e com alta eficiência.

Não há na literatura especializada qualquer fundamento técnico que garanta a maior durabilidade das

engrenagens metálicas em relação às engrenagens mistas. Há uma série de fatores que devem ser considerados, não apenas o material utilizado, tais como espessura, esforço e fins que se destina, etc, fato este contraria o que vem sendo sustentado por empresas que não comercializam fragmentadoras de última tecnologia, na pretensão de criar descrédito a estes produtos.

Assim, importa apresentar os termos técnicos justificadores para a admissibilidade de fornecimento de fragmentadoras compostas por engrenagens mistas neste Termo de Referência. As propriedades técnicas mais importantes para que uma roda dentada seja confiável e de alta qualidade são as seguintes: precisão - conforme a Norma DIN 58405, variação de concentricidade, margem de erro total, qualidade da superfície e resistência da caixa. A tabela abaixo demonstra comparativo entre as engrenagens de aço e as sintéticas reforçadas, conforme as características apontadas:

	Roda dentada de aço	Roda dentada sintética reforçada
Precisão referente ao DIN 58405	9-10	9f
Variação de concentricidade Fr	0,35	0,1
Margem de erro total FI / fi	0,169 / 0,071	-
Qualidade da superfície	sem rebarbas	Rz 1,6
Resistência da caixa	130 – 330 N/mm ²	310 N/mm ²

Analisando o comparativo, fica claro que em termos de confiabilidade e qualidade, as engrenagens sintéticas reforçadas, são, no mínimo, equivalentes às de aço, senão de superior qualidade.

Além disso, dependendo do torque carregado e da velocidade de rotação, cada roda dentada da engrenagem terá seus requisitos individuais na variação de concentricidade, qualidade da superfície e resistência da caixa.

Cumpra ressaltar que as engrenagens mistas são compostas por uma mistura de aço e carbono ou rodas dentadas reforçadas para garantir que o funcionamento da engrenagem seja perfeito, de alta qualidade e confiável.

Dessa forma, são utilizadas principalmente rodas dentadas sintéticas nas duas primeiras fases de redução, para assegurar uma perfeita operação em velocidade de alta rotação e baixo torque. Em outras fases, reforça-se a roda dentada com carbono, e, apenas na fase de sincronização, as rodas dentadas de aço são utilizadas.

Ademais, contrariando todos os argumentos infundados difundidos sobre as fragmentadoras com engrenagens mistas, são inúmeros os benefícios de utilização de tais engrenagens, destacando-se: (I) qualidade de longa duração, (II) operação perfeita, (III) uso flexível e economia de espaço, (IV) ausência de risco de eletrificação estática, (V) possibilidade de produzir rodas dentadas combinadas (combinação sintética/ aço para duas fases de redução) e (VI) possibilidade de criar uma espécie de embreagem para o funcionamento da partida suave.

Frisa-se que a engrenagem mista é projetada para uma vida útil de mais de 15 (quinze) anos, passando por extensos testes de resistência, devendo suportar mais de 20.000 (vinte mil) bloqueios. Nos bloqueios, a engrenagem é carregada com o torque máximo, dependendo da redução da engrenagem e a velocidade da rotação, a carga é múltipla do torque de subversão do motor.

Ainda, as fragmentadoras possuem a função de auto-reverso, ou seja, um sensor detecta a velocidade da rotação dos rolos de cortes e ativa a função de auto-reverso antes do bloqueio completo da engrenagem, impedindo que a mesma seja carregada com o torque máximo para o qual ela é projetada.

As engrenagens mistas tem menor transferência de calor, o que evita o encolhimento dos rolamentos e da placa de rolamentos, garantindo uma melhor qualidade de corte.

Por fim, o custo, tanto para aquisição, quanto para manutenção destes equipamentos é significativamente inferior aos das fragmentadoras com engrenagens metálicas, trazendo, conseqüentemente, evidentes vantagens na aquisição, já que garante um produto de alta qualidade, por um valor menor.

Estando, assim, evidente a consonância com os objetivos basilares do processo, pois só auferem vantagens ao Erário, o que nada mais é do que o atendimento a todas as normas que regem a Administração Pública.

Em razão do exposto, faz-se por oportuno sanar a irregularidade apontada, permitindo o fornecimento de fragmentadoras com engrenagens mistas, a fim de evitar a violação dos princípios da qualidade mínima e economicidade, em vista de exigências excessivas, o que contraria o disposto no artigo 9º do Decreto 5.450/05, seguindo entendimento do VI Comar, na licitação 36/2013, conforme se lê:

Vendas

De: Pregoeiro IV COMAR SUJ <pregoeiro@comar6.aer.mil.br>
Enviado em: terça-feira, 1 de outubro de 2013 11:25
Para: Vendas
Assunto: Re: IMPUGNAÇÃO

Senhor(a) licitante,

Com relação à impugnação solicitada por V.S.ª, informo que após a análise das motivações da impugnação constatamos que a utilização de engrenagens fabricadas em aço-carbono são mais vantajosas devido à sua maior leveza e resistência em relação às engrenagens metálicas. Em artigo do Prof. Fabio Domingos Pannoni, PhD e Especialista em Engenharia de Proteção Estrutural da Gerdau Açominas S.A., disponível em www.gerdau.com.br/arquivos-tecnicos/12.brasil.es-ES.force.axd,
"O Carbono aumenta a dureza e a resistência, mas, por outro lado, afeta a ductilidade e a soldabilidade. Assim, pequenas quantidades de outros elementos de liga são utilizados na melhoria das propriedades do aço, obtendo o máximo em propriedades de uma liga contendo um baixo teor de Carbono".

O mesmo autor aponta ainda que
*"Aços de médio carbono, com 0,3 < [C] < 0,7%, são aços utilizados em engrenagens, bielas, etc.. São aços que, temperados e revenidos, atingem boa tenacidade e resistência;
Aços de alto teor de carbono, com [C] > 0,7%. São aços de elevada dureza e resistência após a tempera, e são comumente utilizados em molas, engrenagens, componentes agrícolas sujeitos ao desgaste, pequenas ferramentas, etc."*

Sendo assim, concluímos que equipamentos dotados de engrenagens mistas, isto é, por engrenagens fabricadas em aço e engrenagens sintéticas reforçadas (fabricadas em aço-carbono), atendem às necessidades desta Organização Militar e sua aceitação está em consonância com o princípio licitatório da garantia da ampla concorrência.

Entendemos pela **PROCEDÊNCIA** da presente impugnação, de maneira a revogar o procedimento licitatório em questão para retificação da descrição do objeto no Edital de convocação, conforme o art. 29 do Decreto nº 5.450/2005.

Atenciosamente,

O Pregoeiro

Em 30/09/2013 às 09:33 horas, "Vendas" <vendas@riotron.com.br> escreveu:
Bom dia Sr. Pregoeiro,

REF.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 36/2013

ASS.: AQUISIÇÃO DE FRAGMENTADORA DE PAPEIS

Segue em anexo nosso pedido de impugnação ao edital supra juntamente com anexo de esclarecimento sobre engrenagens mistas e metálicas.

Ficamos no aguardo de suas notícias,

At.

Wilsineia Rodrigues

1

Ante o demonstrado, tem-se que o presente Termo deve ser modificado quanto ao tópico apontado, já que, conforme exposto, trazem benefícios à concorrência e ao interesse público, respeitando o princípio da economicidade.

Acerca da economicidade, Marçal Justen Filho nos ensina:

"... Não basta honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos". (Justen Filho, 1998, p.66).

Por fim, ante a caracterização de exclusão da participação de potenciais interessados, restringindo o caráter competitivo do certame, sem a devida fundamentação da Administração Pública.

Dessa forma, o Termo deve ser alterado para autorizar a oferta de fragmentadoras compostas por engrenagens mistas e não apenas metálicas, na mais ampla observância dos princípios da Administração Pública, em especial o da economicidade, adequando, assim, o Termo aos princípios basilares da administração pública que regem as licitações.

Conclusão

Ante o exposto, requer seja acolhida a presente Impugnação ao Termo, de forma que sejam sanadas as irregularidades apresentadas.

Nestes termos,
pede e aguarda deferimento.

Rio de Janeiro, 30 de agosto de 2016.

2. DA ANÁLISE

Em síntese, a empresa impugnante contesta a exigência de que a fragmentadora possua todas as engrenagens metálicas ao invés de engrenagens mistas, alegando que essa especificação é demasiada e reduziria o caráter competitivo do certame, impedindo a obtenção de proposta mais vantajosa à Administração Pública.

De fato, é necessário analisar cuidadosamente as especificidades, a fim de avaliar se as mesmas não impõem ao certame caráter restritivo, coibindo a participação de um grande número de empresas, as quais poderiam ofertar, em igualdade de condições, produtos de excelente qualidade, com preço adequado e que atendam às finalidades pretendidas, assim como especificações omissas ou imprecisas podem resultar em aquisições insatisfatórias tendo em vista o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Também é fato que pedidos de impugnação relacionados a processos licitatórios são comuns e recorrentes. Cada empresa defende seus interesses particulares e algumas delas em seus argumentos tendem a persuadir a Administração para que "molde" seus Termos de Referência de forma a favorecê-las.

As especificações técnicas do produto têm por finalidade selecionar o material que em suas especificidades atenda aos requisitos mínimos de qualidade para satisfazer as necessidades desta unidade ministerial e em nenhum momento possui especificações desnecessárias que limitem ou frustrem a competição. Esta Procuradoria Regional da República da 5ª Região preza pelo interesse público e conduz assim todos seus processos licitatórios.

Entendemos que ninguém melhor que a Administração para saber de suas reais necessidades e do que melhor lhe atenda, é neste sentido que o órgão detalha e especifica os bens que visa adquirir, sempre levando em conta a ampliação da disputa, conforme disciplina o Decreto 3.555/2000 no art. 4º § único:

*"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, a finalidade e a segurança da contratação**". (negrito).*

Assim, a exigência de que todas engrenagens sejam metálicas não é excessiva e se justifica pois ao permitir o uso de engrenagens mistas esta Administração não teria como recusar um equipamento composto demasiadamente por engrenagens sintéticas/plásticas. Entendemos, também, ser notório que optar apenas por engrenagens metálicas em vez de mistas (plástico dentre elas) é optar por equipamentos de maior robustez e vida útil.

Se o pleito da impugnante fosse atendido, esta administração ficaria exposta ao risco de ser obrigada a aceitar equipamentos de menor qualidade/durabilidade por atenderem exclusivamente ao edital e não ao interesse público. Ressalta-se que não estamos fazendo aqui um julgamento prévio do produto que a impugnante pretendia ofertar nesta licitação, até mesmo porque este não foi indicado/sugerido em momento algum, mas ocorre que, invariavelmente, pelo pregão ser uma modalidade do tipo menor preço, qualquer licitante poderia ofertar fragmentadoras com engrenagens plásticas por serem mais baratas e conseqüentemente de qualidade inferior. Logo, resta claro que essa restrição foi feita com intuito de garantir maior segurança na contratação.

Em relação à competitividade, diversas empresas que comercializam fragmentadoras tanto podem possuir fragmentadoras com engrenagens mistas como com engrenagens metálicas. E essa não é uma característica única de uma marca ou revendedor, portanto, essa característica ao ser solicitada não restringi a concorrência. O fato pode ser comprovado por meio da pesquisa de mercado realizada por este órgão durante a fase instrutória do processo, na qual três empresas distintas, apresentaram propostas de marcas e modelos diferentes.

3. DA CONCLUSÃO

Com base no exposto, acolho a impugnação pela tempestividade de que se reveste, e considerando que as descrições levadas ao instrumento convocatório não restringem a competitividade do certame, no mérito, decido como IMPROCEDENTE os argumentos pelas razões aduzidas, assim, pelos motivos já expostos por este pregoeiro, resolve-se pelo mérito não acolher a peça impugnatória apresentada, mantendo-se o certame na data prevista

Recife/PE, 01 de setembro de 2016



DANIEL N. ALMEIDA

Pregoeiro substituto da PRR-5ª Região